



UNIVERSIDAD  
**SAN IGNACIO  
DE LOYOLA**

**ESCUELA DE POSTGRADO**

**Maestría en Gestión Pública**

**MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL  
CONSEJO DE MINISTROS PARA ALCANZAR UNA  
MEJOR GESTIÓN POLÍTICA Y GOBERNANZA**

**Trabajo de investigación para optar el grado de Maestro en  
Gestión Pública**

**MANUEL GUSTAVO MESONES CASTELO**

**Asesor:  
Dra. Nidia Ruth Vilchez Yucra**

**Lima – Perú  
2020**



## Tabla de Contenidos

<b>CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>7</b>
2.1 Valor Público .....	7
2.1.1. Condiciones para generar Valor Público (de acuerdo con Mokate, K. y Saavedra, J., 2006). .....	14
2.2 Políticas Públicas.....	17
2.2.1. Tipos de políticas públicas. ....	20
2.3 Ciclo de Políticas Públicas .....	27
2.4 Enfoque Integrado de Políticas Públicas .....	32
2.4.1. Las políticas meta. ....	33
2.4.2. La política macro. ....	37
2.4.3. La política meso.....	38
2.4.4. La política micro.....	39
2.5 Planificación Estratégica en el Sector Público .....	45
2.5.1. Fases del planeamiento estratégico. ....	47
2.6 Enfoques de Gestión Pública.....	48
2.6.1 El gerencialismo clásico: modelo Weberiano.....	48
2.6.2 La gestión por resultados.....	49
2.6.3 La nueva gestión pública.....	51
2.6.4 Gestión con enfoque de Valor Público.....	54

**CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS..... 61**

3.1. Gestación del Problema .....	61
3.1.1 Antecedentes: Atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros que no tienen otros Ministerios. ....	61
3.1.2 Contexto interno y externo.....	64
3.2. Diagnóstico de la Situación.....	70
3.2.1 Contexto económico. ....	70
3.2.2 Contexto político. ....	75
3.2.3 Contexto social. ....	77

**CAPÍTULO IV: FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS CON VALOR PÚBLICO..... 82**

4.1 Generación de Valor Público en el Desempeño de la Institución Pública.....	82
4.1.1 Dimensión sustantiva de la institución pública.....	82
4.1.2 Dimensión operativa de la institución pública.....	91
4.1.3 Dimensión política de la institución pública.....	105
4.2 Identificación de Propuestas de los Actores para la Planificación Estratégica de la Institución Pública con Valor Público.....	150
4.3 Elaboración de la Planificación Estratégica de la Institución Pública de Gestión Pública .....	155
4.3.1. Elaboración del FODA general de la institución. ....	155
4.3.2 Análisis FODA por áreas del organigrama institucional. ....	158
4.3.3 Identificación de políticas públicas de apoyo a la gestión institucional con Valor Público.....	166
4.4 Concertación de la Planificación Estratégica Institucional con los Grupos de Interés .....	171

**CAPÍTULO V: APLICACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS..... 174**

5.1	Planificación Estratégica de la modernización de la PCM con enfoque de Valor Público.....	174
5.1.1	Elaboración del Plan Estratégico de la Presidencia del Consejo de Ministros .....	175

**CAPÍTULO VI: EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS..... 203**

6.1	Análisis de la sostenibilidad de la Modernización de la PCM.....	203
6.2	Evaluación de las autoridades de la Institución Pública.....	205

**CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 211**

7.1	Conclusiones .....	211
7.2	Recomendaciones: .....	213

**LISTA DE REFERENCIAS..... 215**

**APÉNDICE ..... 220**

	Formato de Entrevistas .....	220
	Resultado de Entrevistas.....	223
	Formato de Encuestas.....	266
	Resultado de Encuestas.....	272

## Lista de Tablas

Tabla 1: Clasificación de políticas públicas según Alza (2006).....	23
Tabla 2: Identificación de grupos de interés.....	106
Tabla 3: Mapa político de stakeholders.....	113
Tabla 4: Tipología de intereses de stakeholders .....	123
Tabla 5: Análisis FODA de la PCM .....	155
Tabla 6: Análisis FODA de la Secretaría General.....	159
Tabla 7: Análisis FODA de la Secretaría de Gestión Pública .....	160
Tabla 8: Análisis FODA de la Secretaría de Comunicación Social.....	162
Tabla 9: Análisis FODA de la Secretaría de Coordinación Intersectorial .....	164
Tabla 10: Matriz del Plan Estratégico Institucional.....	178

## Lista de Figuras

Figura 1: Niveles de políticas según Esser et al. (1996) .....	32
Figura 2: Pilares de la nueva gestión.....	53
Figura 3: Estructura completa de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).....	67
Figura 4: Organigrama de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) .....	86
Figura 5: Organigrama propuesto para la PCM.....	87
Figura 6: Propuesta de estructura completa de la PCM .....	91
Figura 7: Estructura propuesta para la PCM .....	183

## EL VALOR DE UN PREMIO

A Manuel Mesones De Olarte,

a manera de agradecimiento.

Un día, cuando tenía unos 8 años de edad, llegó mi padre del trabajo con una pequeña caja negra entre sus manos; reunió a mis hermanas y a mí y nos pidió que prestáramos toda la atención posible. Mis hermanas y yo éramos unos niños que aún no terminábamos la primaria y el hecho que nuestro padre (es decir, el gran narrador de historias, el héroe, el maestro, el coach y todo lo que es un padre para niños de esa edad) de buenas a primeras cite a todos a reunión familiar frente a una misteriosa caja negra con letras doradas y donde resaltaba la inscripción 24K, era para nosotros el acontecimiento de la década.

¿Qué era esa caja? ¿Qué contenía? ¿Una reliquia familiar? ¿un reloj antiguo? Parecía que estaba a punto de hacer entrega de la espada Excalibur... o su miniatura de 20 centímetros.

Después de un breve silencio en el que toda la atención estaba centrada en la bendita cajita, mi padre nos dijo: “Le he pedido a una amiga que vive en Estados Unidos que compré algo para ustedes. En realidad, es sólo para uno de ustedes. Es un premio. Una joya a la que solo puede acceder aquella o aquel que termine primero la universidad”.

Hay que anotar que mi padre era servidor público por partida doble. Trabajaba en el Seguro Social de Salud (ahora ESSALUD) durante el día y enseñaba en el turno de noche en una escuela estatal del distrito de Breña. Era un migrante que había estudiado en la Escuela Normal del Cusco, y que en Lima tenía dos empleos para lograr como máxima aspiración (y desde ese

momento también la nuestra) que sus hijos vayan a la Universidad y se gradúen como profesionales.

Cuando al fin mi padre abrió la caja, en medio del terciopelo rojo sobresalieron un par de lapiceros dorados (uno de tinta y el otro un portaminas), que él mismo sacó con mucho cuidado para que todos tocáramos y probáramos en una hoja de papel lo fácil que corría la tinta de esa maravilla dorada. Cuando los cuatro niños terminamos de probar el lapicero y el portaminas, tomó ambas cosas y las guardó nuevamente en la caja, diciendo que él iba a guardarla en su velador y que ni él mismo iba a usar los lapiceros porque ese premio sólo estaba reservado para un ganador.

Fueron pasando los años y las cosas se dieron para yo sea el que obtuviera el ansiado premio. En 1995 terminé los estudios de la facultad de derecho y reclamé los lapiceros que habían estado en mi imaginación tanto tiempo. El me respondió:

- Cuando saques el título.

En 1998 di mi examen de grado y obtuve el grado de abogado por la Pontificia Universidad Católica. Volví a reclamar mi premio, obteniendo por respuesta:

- Quiero ver el Cartón.

Cuando cumplí con todos los trámites para la emisión de título de Abogado, volví a la carga y solo me dijo:

- Cuando obtengas la colegiatura. Un abogado sin colegiatura es como un chofer sin brevete.

A inicios de 1999 me uní a la Orden del Colegio de Abogados de Lima y luego de la ceremonia de colegiatura, en casa, mi madre y mi padre por fin me hicieron entrega de aquel premio que había estado guardado por más de 15 años.

¡Me lo había ganado!

Algunos años después, con las facilidades de información que nos brinda el internet -y por mera curiosidad- comencé a navegar para saber el precio de la joya que había recibido. Luego de unos minutos, encontré -en alguna de las páginas de ventas en línea- exactamente la misma caja negra, exactamente los mismos lapiceros dorados que yo tenía en la mano, exactamente de la misma marca (Sheaffer USA Gold Electroplated 24k), en perfecto estado al precio de US \$ 20,00 más 6 dólares por el envío.

Me reí en silencio solo frente a la computadora.

Creo que el premio que inventó mi padre es la mejor definición de la diferencia que hay entre “el precio” y “el valor” de las cosas.

En el año 2016 decidí empezar la Maestría de Gestión Pública en la Universidad San Ignacio de Loyola, concluyendo en abril de 2018. Luego vendría la elaboración de la tesis, la misma que debía escribirse sin descuidar mi trabajo, la familia, a mi esposa e hijas y, por supuesto, a mi padre.

Precisamente, para elaborar este trabajo de investigación, he tenido el apoyo de varios profesores, jefes y amigos. En particular me gustaría agradecer a Sara Arobes Escobar, Desilú León Chempén, Pedro Cateriano Bellido y Juan José Martínez Ortiz (quienes accedieron a ser entrevistados para esta investigación) así como a Vlado Castañeda, Ramón Huapaya, Mauricio

Novoa, Luciano Strazza, Humberto Ramírez Trucios y Sergio Verástegui, por sus comentarios e ideas sobre la reforma del poder ejecutivo.

No sería justo olvidar a la Lic. Camila Alegría Ramírez quien me ayudó en la búsqueda de información e investigaciones de fuentes y en darle forma científica a este documento.

Finalmente, quiero agradecer el permanente entusiasmo de la Dra. Nidia Vílchez Yucra, quien recibió el primer borrador que le presenté, transformándolo semana a semana en un trabajo de investigación.

Luego de enviar el texto final de mi trabajo de investigación a la Escuela de Post Grado de la USIL para iniciar la sustentación del grado, le comenté a mi padre que ya estaba listo para graduarme de Maestro en Gestión Pública. Él, a sus 87 años me miró y me dijo:

- Te has demorado mucho. Debí guardar esos lapiceros hasta que obtuvieras tu grado de Magister.

Volví a reírme en silencio,

Y agradecí el tenerlo aún conmigo, para poder compartir con él este pequeño logro.

Porque también es suyo.

Junio de 2020

## CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES

La modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, materia que contendrá el presente documento, constituye una propuesta de mejora de la gobernabilidad del Poder Ejecutivo, lo cual influirá en una mejor gestión e interconexión en el sector público. Este objetivo se enmarca en la línea de investigación aprobada por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU.

Tal como se podrá verificar a lo largo del presente documento, la Presidencia del Consejo de Ministros ha sido históricamente sobrecargada de labores y entidades de diversa naturaleza que no guardan una relación directa con las funciones que la Constitución Política del Perú le ha asignado; asimismo, tampoco se han fortalecido las áreas de gestión administrativa o de modernización de la cosa pública. Finalmente, a pesar de gozar de un rol eminentemente político compartido con el Presidente de la República, entendemos como el principal problema de la presente investigación es que la Presidencia del Consejo de Ministros no cuenta con una estructura estable que realice evaluaciones periódicas y seguimiento de intereses de los principales *stakeholders* vinculados con el Estado, ni cuenta con áreas o competencias que permitan la unificación y coherencias de los mensajes y comunicaciones que el Poder Ejecutivo quiere priorizar.

En el pasado, las falencias de la Presidencia del Consejo de Ministros antes descritas pasaron inadvertidas toda vez que los Gobiernos de turno contaban con mayoría parlamentaria propia o alianzas políticas que permitían cierto control del Congreso, así como por el hecho que los partidos políticos formaban cuadros políticos para identificar las principales exigencias de la población y de los diversos actores sociales. Sin embargo, en el contexto actual, con partidos políticos débiles, una oposición parlamentaria mayoritaria y fuerzas aliadas oficialistas

fragmentadas (o inexistentes), resulta de vital relevancia analizar la posición estratégica de la Presidencia de la Consejo de Ministros y proponer las mejoras que permitan fortalecer la gestión política del Poder Ejecutivo y la gobernabilidad del país.

En ese sentido, el principal aporte de esta propuesta radica en reconocer la naturaleza de dicho organismo para promover una mejora en la Presidencia del Consejo de Ministros, visibilizando como principal función de dicha instituciones el hacer política, sin que ello implique desconocer su rol de articulador de políticas públicas. El paradigma que se pretende romper con esta investigación es el que la Presidencia del Consejo de Ministros debe tener una estructura similar a la de cualquier otro Ministerio, bajo el criterio que su función es formular políticas públicas. En este contexto, la función política de la Presidencia del Consejo de Ministros queda relegada y esto afecta negativamente a la dinámica de comunicación del Poder Ejecutivo con los demás actores del sector público y con la población.

También aborderamos problemas específicos como el hecho que la Presidencia del Consejo de Ministros no cuenta con un equipo permanente que soporte la vocería política; existen posiciones desarticuladas al interior del Poder Ejecutivo frente al Congreso, precisamente por que no cuenta con una estructura solida que permita una articulación política intersectorial coherente, tampoco se cuenta con análisis de tendencias que puedan afectar las políticas públicas y las acciones del Estado no siempre están conectadas con las necesidades de stakeholders.

En suma, se espera que esta investigación genere una mejora en el sector público que contribuya a generar nuevos espacios para la aplicación de la vocería pública del Poder Ejecutivo. Por una parte, se tendría un efecto en la comunicación interna (entre poderes del Estado), así como incrementar la efectividad de la comunicación social del Estado hacia la

ciudadanía y, por lo tanto, compilar y difundir la información sobre las actividades que en ejercicio de sus atribuciones lleven a cabo en las entidades adscritas al Poder Ejecutivo.

## **CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1 Valor Público**

Antes de analizar el concepto de Valor Público, es necesario describir el contexto en el que resulta pertinente la aplicación de Valor Público en la formulación de políticas públicas.

Mark Moore (1998) fue quien introdujo el enfoque de Valor Público con el objetivo de trazar "una estructura de razonamiento práctico para orientar a los gestores de las empresas públicas". El contexto de la creación del concepto de Valor Público se da partir de los años ochenta, en los Estados occidentales (principalmente Estados Unidos con la administración de Reagan y Reino Unido con la administración de Thatcher) cuando emprendieron una serie de reformas para modernizar la administración pública teniendo como premisa la eficiencia financiera de la burocracia y de los sistemas administrativos en su conjunto (conocida como la iniciativa de gestión financiera de 1982 – *Financial Management Initiative*).

Si bien las reformas tuvieron efectos concretos transformando las clásicas estructuras piramidales por modelos matriciales y mejoraron el uso y destino de los recursos del Estado, no necesariamente ello garantizó la participación del ciudadano en la formulación de las políticas públicas ni la confianza de la sociedad en la gestión de Gobierno o en las instituciones políticas.

Al respecto, Moore (2006) señala, que los ciudadanos:

“Tienen dudas respecto a que los Gobiernos puedan cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud y educación. Incluso dudan de la capacidad de Gobierno para proveer bienes y servicios públicos que debieran tener el financiamiento suficiente como para hacerlo de una manera efectiva y eficiente” (p. 1-24)

En ese sentido, la pertinencia de construir políticas de Gobierno con “Valor Público” se contextualiza en la necesidad que las acciones de Gobierno alcancen la calidad y la eficiencia del Estado, así como generen confianza en la ciudadanía. Moore, (2006) a propósito de analizar las Asociaciones Público-Privadas (APP), señala que, en términos generales, existen tres diferentes conceptos de Valor Público: “La primera corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar: el Valor Público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental” (p. 16).

La segunda acepción de Valor Público a que se refiere Moore, es aquella en el que el Gobierno actúa como un agente de sus ciudadanos, ejerciendo para tal efecto los poderes propios de Gobierno para satisfacer los intereses de la población. En esta concepción presupone: i) un colectivo: no como la sumatoria de individuos, sino de un grupo claramente constituido a través de algún tipo de proceso político, que actúa como una suerte de árbitro del valor; ii) el colectivo es un cuerpo deliberativo y que interactúa con el Estado, por encima de la gestión de los individuos. iii) Dicho colectivo es fundamental para focalizar y producir resultados que generarán Valor Público en dicha política o intervención estatal.

Finalmente, la tercera acepción de Valor Público al que alude Moore (2006):

“Consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutaban los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al Gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el Gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales. Esto incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual”.

Como se puede apreciar, existen elementos comunes que conforman el concepto de “Valor Público”: por un lado, la prestación de servicios o la intervención estatal a favor de los ciudadanos o un grupo de estos. De otro lado, que dicha intervención tenga resultados verificables y medibles, a fin de evaluar si se cumplieron con los objetivos esperados antes de la intervención y tercero (quizás los más importante para diferenciar el “Valor Público” de

cualquier otro enfoque en la formulación de políticas públicas) es la generación de confianza, entre el ciudadano (el colectivo de ciudadanos beneficiarios de la intervención estatal) y el Gobierno o autoridades que formulan y realizan la intervención.

Una reinterpretación del concepto de Valor Público lo aporta el profesor Conejero (2014), cuando señala que el Valor Público:

“Buscaba cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública que intentaba ser eficaz y eficiente de acuerdo a los mandatos legislativos, lo que se traducía en gestores del sector público que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios o ejecutivos, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos. Este modelo presupone que los ciudadanos se asocien y decidan colectivamente lo que quieren conseguir juntos, y por tanto, se generen las condiciones para influir en los directivos públicos para crear resultados valiosos, así como demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados”.

Cuando los directivos públicos o tomadores de decisiones adoptan este enfoque, y logran satisfacer una necesidad específica de su población, están creando una ventana de oportunidad para aumentar el valor de la organización pública.

Según Coats y Passmore (2008) se puede generar una dinámica del Valor Público a través de tres procesos:

- Autorización: proceso mediante el cual el Valor Público es legitimado, esto es, podemos responder a la pregunta ¿para qué sirve este servicio público?

- Creación: proceso en el que se alcanza un tipo de prestación de servicios que satisface las expectativas del público y permite la mejora continua.
- Medición: proceso para valorar si se han cumplido las metas y objetivos propuestos.

La presente investigación adapta el enfoque de creación de Valor Público que propone tanto la evaluación de políticas como el análisis coste-efectividad como definidores del Valor Público en relación con los objetivos emanados de la toma de decisiones pública. Ahora bien, para el autor antes citado, el Valor Público es el resultado de un proceso que combina la medición del rendimiento del servicio público, de evaluación por instituciones externas e internas y la rendición de cuentas que potencie su legitimación.

De lo señalado en los párrafos precedentes, se puede inferir que la generación de Valor Público en las políticas que realizan las autoridades y tomadores de decisiones, implica que los servicios de calidad, con resultados verificables y la generación de confianza del ciudadano hacia sus instituciones por haber satisfecho efectivamente una necesidad que ellos advirtieron.

La medición o verificación de resultados resulta fundamental (como en la gestión por resultados) con la diferencia que la raíz o el origen de la acción estatal reside en el ciudadano (individual u organizado) que requiere de un servicio o bien público de calidad y que, al final del proceso, puede obtenerlo con la misma exigencia que lo haría a un proveedor privado. No es el gestor desde su escritorio o el legislador desde su curul quién establece qué se hace y cómo, sino es precisamente el ciudadano el que establece la relevancia del problema que se debe solucionar;

y al hacerlo, genera a su vez, democracia, participación ciudadana, ciudadanía y capital social para los tomadores de decisiones.

Todo el análisis doctrinario sobre el Valor Público glosado en los párrafos precedentes, no ha sido tan profuso dentro de la legislación nacional. Como se verá a continuación, el concepto mismo de Valor Público ha ido apareciendo de manera tangencial en diversos instrumentos vinculados con la Modernización, y originalmente como parte de incluir el enfoque al ciudadano en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Así tenemos que el Decreto Supremo 004-2013-PCM, que aprueba la política nacional de modernización del Estado, establece que un Estado Moderno implica funcionarios públicos calificados y motivados que se preocupen por entender y responder a las necesidades de los ciudadanos. De igual manera, el numeral 9 de los objetivos de la política de modernización, señala como una condición para una política moderna el hecho de asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas. Por ello, la mencionada política de modernización señala la necesidad de “invertir el orden de razonamiento habitual en la gestión pública en el Perú: de un enfoque de oferta supeditado a la racionalidad del Estado, a un enfoque de demanda que parte de las necesidades y preferencias ciudadanas y busca agregar valor público en todas las intervenciones estatales”.

De otro lado, el Plan Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021, elaborado por la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro del proceso de gestión por resultados, sin incluir una definición concreta de Valor Público, señala que la gestión por resultados, con enfoque al ciudadano, genera Valor Público.

Posteriormente, en los Lineamientos 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la Gestión Pública” elaborado por la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, entiende que el Valor Público se crea cuando “las intervenciones del Estado resuelven problemas de interés público, potencian oportunidades para actuales y futuras generaciones o contribuyen a las aspiraciones de un país que queremos alcanzar. Asimismo, las entidades crean valor público para las personas y la sociedad con su propia gestión; es decir, con la definición de estrategia, su operación y la entrega de productos (bienes, servicios y regulaciones).”

No obstante que la definición de Valor Público dentro de la legislación peruana aún está en construcción, el Estado peruano ha implementado en la práctica dicho concepto en algunos programas sociales, como por ejemplo, bajo la figura de los Núcleos Ejecutores de FONCODES.

En efecto, en agosto de 1991, luego del ajuste económico realizado durante el primer año de Gobierno de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Legislativo 657, en virtud del cual se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES cuyo objeto fue financiar la ejecución de proyectos de inversión social, en todo el país, preferentemente aquellos que fomenten el empleo, la salud, alimentación, educación básica entre otros, en beneficio de la población en situación de pobreza. Dichos proyectos serían propuestos y administrados por representantes de las comunidades organizadas en Núcleos Ejecutores, quienes establecían sus necesidades de inversión (pequeños proyectos de saneamiento, aulas, postas, veredas, canales de irrigación) a nivel local o comunal. Las comunidades también se hacían cargo de la ejecución del proyecto (mano de obra) mientras que el Estado (a través del FONCODES) se encargaba de apoyar en la elaboración técnica del proyecto, la supervisión de la obra, el financiamiento y la rendición de cuentas. Este modelo, ahora con componentes de capacitación y desarrollo

territorial rural, sigue existiendo con el objeto de apoyar el emprendimiento de poblaciones rurales. Es decir, el Valor Público de los proyectos de infraestructura financiados por FONCODES a través de los Núcleos Ejecutores, radicaba precisamente en que la intervención estatal se formulaba a partir de las necesidades exactas de la población beneficiada y con la participación directa de ésta. Es la participación colectiva e institucionalizada de la población, a través de los núcleos ejecutores, que le dio legitimidad a las acciones de Gobierno y garantizaba la satisfacción de los ciudadanos.

La eficacia e importancia de los proyectos de Foncodes, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores, para el gobierno de Alberto Fujimori, fue realmente gravitante. Como muestra hemos encontrado lo expresado por Guerra-García (1998) cuando señalaba que, “FONCODES es uno de los elementos más importantes de la política social del Gobierno. Esto no sólo por la magnitud de sus acciones, sino también por el alcance de las mismas. A través de las acciones de este fondo, el Estado peruano ha llegado a lugares lejanos, a los que nunca antes había podido”. Por ello, aun cuando no hubo una mención expresa al concepto de Valor Público, la gestión estatal peruana ha tenido experiencias de intervenciones con un enfoque de Valor Público en determinadas intervenciones.

### **2.1.1. Condiciones para generar Valor Público (de acuerdo con Mokate, K. y Saavedra, J., 2006).**

Si bien es importante definir la estrategia que permita generar valor a los ciudadanos o beneficiarios de las políticas, programas o proyectos públicos, resulta indispensable tener en cuenta los conceptos siguientes. De nada sirve tener claro cuál es la necesidad exacta de una

población determinada e incluso, contar los planes y acciones pauteadas para satisfacer esa necesidad, si no se toma en cuenta estos tres elementos.

- Las fuentes de legitimidad,
- El apoyo político y
- La capacidad organizacional para la implementación.

A cada uno de los tres elementos antes señalados (legitimidad, apoyo política y capacidad administrativa de implementación) le corresponde cada una de las tres áreas de acción complementarias: la gestión programática, la gestión política y gestión organizacional.

**Gestión Programática:** El objetivo consiste en cumplir con la misión y visión organizacional y crear Valor Público a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes. La gestión de estas intervenciones debe seguir la lógica aportada por la cadena de valor que vincula los medios con los fines de la generación de Valor Público. Para garantizar la pertinencia de las propuestas y para fortalecer la inclusión social, estos programas deben ser formados o contruidos e implementados de forma participativa con los múltiples involucrados. El enfoque en los resultados asociados con la creación de Valor Público le da a la gestión programática su naturaleza estratégica y da sentido a sus características adaptativa e innovadora. En síntesis, la gestión programática se constituye en la interfaz entre la organización y sus múltiples usuarios, clientes y ciudadanos al ser el “punto de entrega” del servicio o bien de la organización.

**Gestión Política:** El objetivo de la gestión política radica en contar con autorización, recursos, apoyo y legitimidad para implementar la misión organizacional, consiste en acciones que movilicen el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca generar compromisos, responsabilidad, legitimidad y recursos, con

el fin de crear un ámbito propicio para las acciones de la organización. Actúa sobre las relaciones de la organización con su entorno, en pro del apoyo necesario para poder lograr la misión y los objetivos de la organización. Incluye iniciativas para consultar, escuchar, proponer, deliberar, movilizar, comunicar y promover con comunidades, ciudadanos, contribuyentes, autoridades políticas o gubernamentales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, gremios, movimientos sociales, ONGs, medios de comunicación, empresas privadas y la ciudadanía en general. También contempla gestiones con burócratas y otros actores que tienen poder de supervisión sobre la organización. En resumen, se trata de la gestión con actores clave que tienen múltiples intereses con el fin de entenderlos, comunicar ideas a ellos y escuchar de ellos, gestionarlos y darles voz, como paso fundamental de la formación de políticas públicas. Implica entender y trabajar (gestionar) con cada uno de los diferentes mandantes de la organización para lograr autoridad y recursos.

**Gestión Organizacional:** La gerencia social efectiva depende de una organización comprometida con la propuesta de Valor Público, que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible, lo cual se relaciona con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán la implementación, el logro de los resultados e impactos deseados. Para el desarrollo de la capacidad organizacional, se necesitan fortalecer conceptos, destrezas, capacidades y los valores de la gerencia social.

También se necesita ofrecer capacitación de gerencia operativa, en temas de organización, procesos y sistemas para la entrega de servicios sociales. La capacidad organizacional es un aspecto fundamental de la Gerencia Social puesto que son los miembros de las organizaciones

los 25 que finalmente implementan los procesos, desarrollo y entrega de las políticas, programas y proyectos sociales.

Como se puede apreciar, la eficacia de una política pública, con enfoque de valor público, depende de que estas tres capacidades (Programática, Política y Organizacional) se encuentren alineadas. Es decir, que la política que se desea implementar se encuentre dentro del marco de las competencias y planes institucionales de la entidad que la impulsara (gestión programática), cuente con el apoyo sostenido de las autoridades políticas del sector que implementará la política (gestión política) y que además la institución cuente con el personal, recursos, capacidades y tecnología para asumir el reto.

De otro lado, también es importante identificar a los actores (stakeholders) relacionados o interesados en la política a implementar, así como medir cuál será la participación de éstos en la política a implementar.

Al respecto, el numeral 7.3 de la Guía de Políticas Nacionales aprobada por CEPLAN mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 057-2018/CEPLAN/PCD advierte de la importancia de identificar a los actores relacionados con la política nacional para el cumplimiento de consensos y compromisos. También la Guía resalta la importancia entre dichos actores (sean públicos o privados) y el territorio donde se implementará la política específica.

## **2.2 Políticas Públicas**

La política pública tiene una naturaleza sustantiva y está relacionada directamente al “qué se debe hacer”, la decisión a adoptar, entre varias alternativas o prioridades establecidas por un Gobierno. A manera de ejemplo se puede tomar un mandato claro y directo tal como: mejorar la calidad de la educación básica regular. Dentro de esa aparentemente simple afirmación, hay

varias alternativas y prioridades que el gobernante debe adoptar: ¿Primero se mejora la infraestructura educativa o el sueldo de los maestros? ¿Es más importante la curricula escolar o la alimentación de los pre escolares?

Ese es trabajo de los gobernantes y autoridades, definir y decidir la intervención estatal que realizará a favor de un grupo específico de la sociedad, priorizando recursos y equipos para satisfacer una necesidad específica.

Los profesores Aguilar y Lima (2009), luego de citar diversas definiciones de políticas públicas, hacen un listado de 8 elementos necesariamente constitutivos para poder identificar una política pública:

- “1.- Resolver problemas públicos acotados.
- 2.- Las decisiones implican conflicto.
- 3.- Se discute el problema, pero más aún, la manera de abordarlo.
- 4.- Participación de múltiples actores.
- 5.- Es un proceso.
- 6.- No se desplaza al Gobierno, sino que se legitima.
- 7.- La población afectada se involucra en la solución.
- 8.- Es un ciclo y no una secuencia lineal”

Asimismo, resulta interesante rescatar que Aguilar y Lima señalan, que no es lo mismo Política que Políticas. Así, “para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: *politics* (política) y *policies*

(políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el Gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos” (Aguilar y Lima, 2009). En la Presidencia del Consejo de Ministros, esta diferencia semántica puede verse también como las dos caras de una misma moneda.

En efecto, a lo largo del presente trabajo se podrá advertir la imperiosa necesidad de modernizar la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros para que pueda cumplir ambos roles: Hacer Política y Hacer Políticas. Es decir, por un lado, tener la información, equipos y marco legal para poder representar al Poder Ejecutivo en las relaciones de poder que el Gobierno tenga con otros actores -te políticos; y por otro lado, también deberá asegurar la marcha del Gobierno, la articulación entre los sectores y la permanente búsqueda de calidad en los servicios e intervenciones que realiza el Estado a favor del ciudadano, incluso en medio de incendios políticos. En todo caso, esta digresión tiene por objeto precisar no solo el concepto de Políticas Públicas, sino también, la importancia de ésta para el presente trabajo de investigación.

También es importante diferenciar políticas públicas de lo que significa gestión pública. En ese último escenario se busca implementar una Política Pública. Esto es, no solo consiste en ejecutar dicha política sino que se realice de manera eficiente, transparente, participativa y con indicadores de calidad y satisfacción claramente definidos. Es ahí donde se requiere de una burocracia moderna, con operadores (gestores públicos y políticos) que sean capaces de optimizar los recursos financieros, la experiencia, el capital humano, así como articular con otros actores relevantes.

La gestión pública moderna requiere de recursos humanos calificados, planes estratégicos coherentes, procesos administrativos eficientes sin sobre costos o cruces de competencias, de sistemas de información ágiles, de mecanismos de control estatal transparentes y una planificación del territorio que tome en cuenta las potencialidades de cada zona y su sostenibilidad. Todos esos elementos, son sistemas administrativos o funcionales que se encuentran dispersos bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, con una estructura que no los fortalece, por lo que se requiere, una modernización urgente.

Es decir, las políticas públicas no son acciones individuales, temporales y focalizadas de intervención estatal, sino un conjunto articulado de acciones que tienen por objetivo beneficiar o solucionar un problema público y para lo cual se vale de los recursos humanos y económicos del Estado, así como del marco legal e instrumentos que tiene el Gobierno dentro de las competencias de cada sector. Ese accionar no es esporádico sino permanente o por lo menos sostenido en el tiempo, de manera tal que pueda verificarse el cumplimiento de los objetivos planteados, así como aplicarse los correctivos que fueran necesarios.

### **2.2.1. Tipos de políticas públicas.**

Podemos clasificar las políticas públicas desde dos enfoques distintos: desde el enfoque normativo y desde la doctrina.

Normativamente, el Centro de Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN ha desarrollado algunas tipologías y requisitos de determinadas políticas públicas. Por ejemplo, a través del Decreto Supremo 029-2018-PCM, publicado el 20 de marzo de 2018, definió lo que implica una “Política de Alcance Nacional”, cuyo carácter pueden ser a) Políticas de Estado y b) Políticas Nacionales. Al interior de dicha clasificación, el DS 029-2018-PCM también diferencia entre i) Políticas de Estado; ii) Política General de Gobierno; y, iii) Políticas Nacionales.

En efecto, el artículo 6 del Decreto Supremo 029-2018-PCM, describe las **Políticas de Estado como aquellas que “definen el accionar del Estado en el largo plazo (...). Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional”**.

De otro lado, la **Política General de Gobierno, está definida por el artículo 7 del mencionado Decreto Supremo, como “el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de Gobierno”**. Un detalle novedoso que plantea el Decreto Supremo 029-2018-PCM es la obligación de todo nuevo gobierno, de aprobar en Consejo de Ministros y dentro de los cuarenta días de haber asumido el Presidente de la República sus funciones, la Política General de Gobierno, “en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes”.

Finalmente, el artículo 8 del Decreto Supremo 029-2018-PCM, define como **Políticas Nacionales las “decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial, en un periodo de tiempo”**.

Para efectos de la presente propuesta de modernización de la PCM, ésta calificaría como una política de Estado, a implementarse en un breve periodo de tiempo, pero con una vocación de permanencia.

De otro lado, desde el lado de la doctrina, se puede resaltar la clasificación del abogado y especialista en políticas públicas, Alza (2006), en un artículo sobre Tipología de Políticas Públicas en el que señala que toda clasificación es tan arbitraria como necesaria porque permite sistematizar las diversas formas de políticas públicas, para mejor estudiarlas y entenderlas.

En ese sentido, desde un enfoque politólogo, las políticas públicas se pueden clasificar en:

“Regulatorias: aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis está aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos. Tal es el caso de las políticas de tránsito terrestre. El recientemente aprobado Reglamento de Tránsito no sólo plantea alternativas de solución al caos vehicular promoviendo y sancionando conductas en autos, sino también en las personas.

Distributivas: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en el “*delivery*” de servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad.

Redistributivas: cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.

Constituyentes: cuando modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de la descentralización”

(Alza, 2006)

Si bien, las definiciones arriba detalladas tienen coherencia entre el título y su contenido, lo discutible de dicha clasificación consiste en las fronteras entre una y otra definición. Es decir, una política pública no es exclusivamente regulatoria sin contener elementos redistributivos o constituyentes.

Por ejemplo, la modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros que es objeto de la presente investigación implica la creación de unidades orgánicas al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como la asignación de competencias y atribuciones para determinadas áreas, lo que calificaría dicha política como una política del tipo CONSTITUYENTE. Sin embargo, también implica que el Presidente del Consejo de Ministros y el Poder Ejecutivo en general, cuenten con las herramientas como para realizar gestión política, evaluación de *stakeholders*, hacer un seguimiento de las tendencias globales, nacionales y regionales respecto al agendamiento de problemas públicos y se puedan crear espacios de diálogo entre diversos actores políticos. Todo ello implicaría que el Poder Ejecutivo, antes de aprobar o tramitar una Ley, una política pública o cualquier decisión relevante de Gobierno, tenga por regla, hacer una evaluación técnica del contexto político y de los intereses de los actores relevantes. Es decir, de alguna manera, se propone que en el Poder Ejecutivo se realice el análisis y la articulación política que en principio le correspondería al partido político de Gobierno. Todo ello, implica la modificación de conductas y procedimientos por parte de las autoridades políticas del Poder Ejecutivo, y eso clasifica como política de tipo REGULATORIO.

Otro enfoque que nos presenta Alza (2006) es el de las ciencias sociales y partir de ello, presenta el cuadro siguiente:

**Tabla 1**

***Clasificación de políticas públicas según Alza (2006)***

<b>Sociales</b>	Salud
	Educación

	Vivienda, etc.
<b>Económicas</b>	Fiscales (MEF)
	Monetarias o cambiarias (BCR)
<b>De gestión</b>	Planificación del gasto y gestión financiera
	Servicio civil y relaciones laborales
	Presupuesto y recaudación
	Organización y métodos
	Auditoría y evaluación

*Nota: Alza (2006). Elaboración propia*

El enfoque de la clasificación parece estar organizado por el organismo o los especialistas que generan la política pública, es decir, la política pública se considera social cuando la formulan los ministerios o sectores sociales (salud, educación, vivienda, etc.). La política pública será económica<sup>1</sup> cuando este relaciona con temas vinculados con las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas o de los sectores productivos (Minería, Pesca, Industria, Comercio, etc.). Finalmente, plantea en dicha clasificación las Políticas Públicas de Gestión para aquellas que

<sup>1</sup> La denominación de “económica” es de por sí cuestionable, toda vez que toda política pública y en general, toda acción de Gobierno, debe tener un componente económico, de lo contrario no sería viable.

están relacionadas con la gestión de Estado (vinculadas con los sistemas administrativos del Estado)<sup>2</sup>.

El enfoque de clasificación por el que apuesta Alza (2006) es la que denomina Tipología de Políticas Públicas a partir del marco normativo nacional. En ese sentido, por ejemplo, el autor considera como Políticas de Estado “aquellas que guiarán la labor del Estado más allá del Gobierno de turno”. Lógicamente, las Políticas de Gobierno, “son aquellas que obedecen a un plan de Gobierno y a la ideología del partido de Gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al periodo de mandato”, mientras que las políticas sectoriales “son las que se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito particular”, las cuales generalmente se aprueban por Decreto Supremo.

Las Políticas multisectoriales, señala Alza, son aquellas que son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación. En este punto cabe hacer una crítica. No existe una política pública que sea unisectorial pura. Toda acción o intervención de un ministerio tiene impactos y

---

<sup>2</sup> **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

**“Artículo 46.- Sistemas Administrativos**

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia.

En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de Gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización.”

consecuencias en otros sectores. Cuando el Ministerio de Salud, por ejemplo, diseña una política de salud preventiva para menores, deberá coordinar con el Ministerio de Educación (si los beneficiarios están en edad escolar), con el Ministerio de la Mujer (si los beneficiarios son mejores, mujeres o poblaciones vulnerables) con el MIDIS (si se quiere condicionar los beneficios de sus programas sociales a la participación de dichos pobladores en la política de salud preventiva). Quizás las campañas de vacunación (una actividad específica dentro de una política pública de salud preventiva) será una actividad unisectorial, pero la política pública en sí, siempre requiere el concurso o la participación de otros sectores.

Alza, entre otros, definen a las Políticas Transectoriales como: “aquellas que se encuentran transversalmente en los diferentes sectores del Gobierno, como es el caso de la política ambiental o de la política de equidad de género”. Por el ámbito territorial, las Políticas se pueden clasificar en nacionales, regionales y locales (que corresponden a las municipalidades).

El cuestionamiento a la clasificación planteada radica, nuevamente, en los límites para agrupar una política. Por ejemplo, se busca diferenciar entre política de Estado de las políticas de Gobierno. Al respecto, es importante recordar que la inclusión social fue el mensaje que caracterizaba al Gobierno de Ollanta Humala y la principal política de Gobierno al que se le asignaron ingentes recursos, se creó un Ministerio (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) para que se hiciera cargo de los distintos programas y proyectos de dicha política, se establecieron instancias de articulación intersectorial, así como se establecieron mecanismos de difusión de los logros de cada avance en la política de inclusión social. En principio, dicha política podía clasificarse como una de Gobierno, sin embargo, el Gobierno siguiente, dada la eficacia de la misma, no solo le dio continuidad a cada uno de los programas originales, sino que la ha fortalecido incorporando nuevos programas sociales para fortalecer la presencia del Estado

en zonas alejadas del país. En ese sentido, caben las preguntas ¿la política de Gobierno de la inclusión social se volvió una política de Estado cuando le dio continuidad el Gobierno siguiente? ¿Cuándo una política de Gobierno se vuelve una de Estado?, ¿Si una política de Estado deja de ser implementada por un Gobierno, esta se transformó en una de Gobierno?

Como se puede apreciar, las clasificaciones plateadas pueden tener debilidades prácticas o cuestionamientos en su formulación, sin que ello, desmerezca la utilidad académica de su agrupamiento.

### **2.3 Ciclo de Políticas Públicas**

Las políticas públicas son acciones de Gobierno con objetos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Corzo, 2012). Las sociedades son diferentes por lo tanto el diseño de políticas públicas varían por las dinámicas de las instituciones, partidos políticos, recursos económicos, por lo que en realidad no existen reglas de juego porque hay desigualdades en los grupos sociales y no se puede poner normas estrictas, pero sí etapas de diseño en las que la población debe integrarse para mejorar su situación de vida, es una meta de las políticas públicas que el Gobierno brinde una mejor calidad de vida y bienestar a la población en general.

El ciclo de políticas públicas sugerido por Corzo, consta de cuatro etapas, las cuales, como se verá a continuación, no necesariamente deben entenderse como etapas preclusivas que una vez concluida la anterior, recién puede iniciarse la siguiente:

- **Gestación / identificación de un problema público:** En la primera etapa del ciclo de políticas públicas, donde se debe identificar el problema público que se quiere

solucionar y agendar dicho problema dentro de las prioridades del Gobierno. En este punto, y desde un enfoque de gobernanza y Valor Público, es importante que la identificación del problema (y las posibles soluciones) surja de la propia ciudadanía y de los *stakeholders* interesados en el tema.

- **Diseño:** Una vez que se ha identificado el problema principal corresponde una evaluación ex ante, a fin de delimitar los problemas que se pretenden enfrentar, las posibles soluciones a los mismos, la factibilidad de implementar las soluciones posibles (lo que implica hacer una evaluación de dimensión operativa o de los recursos materiales y humanos, experiencia, e infraestructura con los que cuenta el gestor; así como una evaluación de la dimensión política o de los *stakeholders* que tienen algún interés en la política pública. Una vez determinado los problemas acotados, posibles soluciones y la viabilidad de estas soluciones, corresponde diseñar la estrategia y el plan de acción de la política pública. Hasta aquí da el papel.
- **Implementación:** De aquí en adelante, la política pública aterrizará a la realidad. Lo primero que se debe obtener para implementar una política pública es la decisión política. Existen muchos ejemplos de planes elaborados al detalle que han estado guardados en algún cajón durante años, esperando la oportunidad que la autoridad de turno tome la decisión política de su implementación. Un ejemplo reciente es el BAP UNION, el buque escuela del tipo BEV 161 perteneciente a la Marina de Guerra del Perú - MGP. Durante años, la MGP gestionó la compra de un buque escuela para la instrucción de cadetes. En 1985 se promulgó la Ley 24094 que declaraba de necesidad pública y de interés nacional

contar con un buque escuela. 25 años después se elaboró y aprobó el proyecto de inversión pública (en el año 2010) que declaraba factible realizar dicha inversión con recursos del Estado (recursos que aún no tenían asignados). Es recién en el año 2012 cuando se adopta la decisión política y se asignaron los recursos necesarios para transformar un plan escrito en un papel, en un velero de cuatro mástiles, de 3200 toneladas de desplazamiento, de 13.5 metros manga (ancho) y de 115.5 metros de eslora (largo), que los hacen el segundo buque escuela más grande del mundo. El buque tuvo un costo aproximado de 55 millones dólares americanos y fue asignado oficialmente a la MGP el 27 de enero de 2016, 31 años después de aprobada la norma que declaró de interés nacional su adquisición. Como se puede apreciar a partir del ejemplo anterior, la decisión política y la asignación de los recursos son las condiciones indispensables para implementar una política pública. También es importante dotar a dicha política de toda la normativa pertinente para su ejecución y continuidad; así como la designación de una entidad responsable de la política, o de ser el caso, la creación de una agencia estatal específica para tal fin

- Evaluación de Impacto: Finalmente, la evaluación de los efectos o resultados de la política pública permitirá determinar la continuidad de la misma, los ajustes necesarios o su desactivación o reformulación.

Existen dos preguntas claves que corresponde plantearse en esta etapa:

1. ¿La política pública generó los efectos deseados?
2. ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño de la política pública?

La respuesta a ambas preguntas, permitirá reiniciar el ciclo de la política o iniciar un nuevo proceso de gestación, análisis, e implementación.

Desde el punto de vista legal, CEPLAN ha emitido una Guía de Políticas Nacionales, aprobada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 047-2017/CEPLAN/PCD, en la que, con términos similares, establece que el existen 4 etapas y pasos de una política nacional:

### **Etapas 1: Diseño (pasos del 1 - 4)**

Paso 1: Delimitación del problema público: lo que implica el levantamiento de evidencia relacionada con el problema público así como determinar el nivel de complejidad del problema.

Paso 2: Enunciación y Estructuración del Problema Público: lo que implica plantear el enunciado como un problema que puede ser resuelto; y la estructuración del problema debe ser conceptual y operativa.

Paso 3: Determinación de la situación futura deseada: Representa la finalidad de la política nacional mediante la acción coordinada del Estado.

Paso 4: Selección de alternativas de solución: lo que implica i) proponer alternativas de solución al problema público; ii) evaluar las alternativas de solución; iii) seleccionar la o las alternativas más efectivas y viables.

### **Etapas 2: Formulación (pasos 5 - 8)**

Paso 5: Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores: Es decir, determinar los cambios que se buscan alcanzar frente al problema público; y el indicador que permita hacer seguimiento y evaluación del cumplimiento de dichos objetivos.

Paso 6: Elaboración de los lineamientos: Es decir, los medios para alcanzar los objetivos priorizados. Son la hoja de ruta para alcanzar cada objetivo.

Paso 7: Identificación de los servicios y estándares nacionales de cumplimiento. Es decir, identificar cuáles serán los productos que recibirán los usuarios como resultado de los procesos misionales de la institución. Los estándares de cumplimiento son las características o atributos específicos de los servicios públicos. Son un rango aceptable de calidad de un determinado servicio.

Paso 8: Identificación de las políticas relacionadas: Es la práctica, es alinear la política nacional a las prioridades y otras políticas nacionales de manera que se la planificación estratégica sea coherente, de evite duplicar esfuerzos, recursos o desatender áreas prioritarias.

### **Etapas 3: Implementación (pasos 9 – 10)**

Paso 9: Identificación de los niveles de intervención existentes: Ello implica que la implementación de la política nacional no requiere de un plan estratégico específico sino que se debe incluirse en los instrumentos propios de la entidad (Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM; Plan Estratégico Multisectorial – PEM; Plan Estratégico Institucional – PEI y Plan Operativo Institucional – POI).

Paso 10: Articulación de la Política Nacional en los planes: Esto es, siendo la propuesta de modernización de la PCM una política sectorial, ésta debería articularse con el PESEM y los PEIs de las entidades públicas vinculadas con su implementación (por ejemplo, DINI, Despacho Presidencial, Congreso de la República, entre otros).

### **Etapas 4: Seguimiento y Evaluación (pasos 11 y 12)**



### 2.4.1. Las políticas meta.

Las políticas metas son aquellas estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica, es decir, aquellas que constituyen el piso mínimo (y sólido) a partir del cual se pueden plantear y hacer viables las políticas a nivel macro, meso y micro.

Esser et al. (1996), para explicar las políticas meta, señala que:

“La modernización económica y el desarrollo de la competitividad sistémica no pueden dar resultados sin la formación de estructuras en la sociedad entera. Si se emprenden reformas macroeconómicas sin crear al mismo tiempo capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos) y sin formar estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizarán todavía más”.

(p. 41)

El enfoque es lógico, pero lamentablemente no siempre se ha cumplido por las administraciones públicas en el Perú. Por ejemplo, la reforma del servicio civil es una política de Estado que se trabajó en gabinete desde el año 2008 (año de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR<sup>3</sup>), cuyo principal instrumento de implementación se dio con la promulgación de la denominada Ley 30057 – Ley del Servicio Civil (Ley SERVIR); sin embargo, se encuentra paralizada en la práctica y cuestionada desde distintos sectores (incluyendo al interior del Poder Ejecutivo), precisamente porque previa a su implementación no se construyeron las condiciones y capacidades en los actores clave (políticos, funcionarios y trabajadores públicos, políticos, formadores de opinión) como una infraestructura legal que

---

<sup>3</sup> Con la promulgación del Decreto Legislativo 1023, en julio de 2008.

obligara a las entidades a ingresar a un régimen único de carrera pública, eliminando los incentivos perversos que actualmente existen en la administración pública para contratar personal sin criterios objetivos y uniformes de selección, de retribución vinculada a la responsabilidad del cargo, mecanismos de ascenso o movilidad como es el régimen de contratación administrativa de servicios, el personal altamente calificado, el fondo de apoyo gerencial entre otras formas de contratación de personal de manera temporal. Es decir, no se implementó una política meta previa a la formulación e implementación de una política específica.

En este punto, cabe la pregunta vinculada al presente trabajo de investigación: ¿la de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros es una política meta? La respuesta es sí. Existe en el Perú (y en casi todos los países de América Latina) una crisis de credibilidad entre la sociedad civil y la clase política.

De otro lado, con distintos enfoques y matices, los Estados han diseñado e implementado diversas políticas de acercamiento entre la sociedad y el Estado (presupuesto participativo, Gobierno abierto, libre acceso al ciudadano a información pública, control ciudadano, entre otras) para que la sociedad participe en la cosa pública y confíe en sus gobernantes. No obstante, los esfuerzos antes detallados, cada vez más se sigue profundizando las contradicciones entre el Estado, la Política y los ciudadanos.

Los indignados en España, en el año 2011, los gritos de “que se vayan todos” que se generalizaron en la Argentina del 2001, las protestas estudiantiles en Chile en los años 2006 y 2011, así como las protestas del 2015 y 2016 contra la corrupción política en Brasil son unos cuantos ejemplos del descontento de la sociedad con toda la clase política y su insatisfacción contra el Estado y la democracia en diversos países. Asimismo, el hecho que ni la clase política

ni las instituciones del Estado hayan podido prever, controlar o generar los espacios de diálogo que eviten esas protestas es una evidencia de las falencias y desconexión que existe entre Estado, Política y Sociedad.

Una mención especial merece la crisis de legitimidad generada en Chile a partir de un detonante aparente inocuo: el alza de 30 pesos de la tarifa del metro de Santiago del 06 de octubre de 2019. El rechazo inicial de la población al alza (equivalente a menos de cinco centavos de dólar americano) y la represión policial desproporcionada, originó una serie de protestas en Santiago de Chile y en otras ciudades, que no solo cuestionaron los servicios de transportes, sino a la clase política en general y el exitoso modelo económico que ha implementado Chile desde los años 80.

La analista Fernanda Paul, en un artículo escrito en la versión electrónica de BBC News Mundo (2019), explicó de manera resumida las cuatro claves para entender el estallido social en Chile.

Sobre el particular, la primera clave es la desigualdad en Chile, entre las familias de bajos recursos con los niveles más adinerados (dos datos importantes: según CEPAL en el año 2017, el 1% más adinerado de Chile, se quedó con el 26.5% de la riqueza del país, mientras que el 50% de los hogares de menores ingresos accedió solo al 2.1% de la riqueza neta del país (CEPAL, 2018). En ese contexto, también hay que recordar que las familias de pocos recursos pueden gastar hasta un 30% de sus sueldos mensuales, en transporte público. Es decir, cualquier incremento en el costo del transporte tenía como efecto, abrir aún más la brecha con los niveles más pobres de la población chilena.

Una segunda clave es la ausencia de empatía del gobierno, con el sentir de las protestas. En efecto, según glosa Fernanda Paul, la protesta tuvo un proceso lento con varios momentos para que el gobierno reaccione, sin embargo, la respuesta fue: Tecnocracia y Represión (planillas Excel y palos). Es decir, el Estado y sus gestores, completamente aislados de la ciudadanía.

La tercera clave son las expectativas de mejoras sociales, no cumplidas por la clase política. En este punto es importante anotar que, tanto la desigualdad como la desconexión entre ciudadanía y gobierno no es un tema circunscrito al Gobierno de Sebastián Piñera, sino que atraviesa a toda la clase política chilena. De ahí el descrédito de la misma y la incapacidad del oficialismo o de la oposición para encontrar una salida a la crisis. Es precisamente el malestar de la población por la agenda social desatendida por la clase política lo que explicaría la violenta destrucción de una serie de espacios en distintas ciudades chilenas.

La cuarta clave, se encuentra relacionada con la participación de los estudiantes en las protestas, como un fenómeno social en el que una nueva generación deja la apatía y se manifiesta cada vez más y con mayor intensidad (cuyo antecedente es la "revolución pingüina" o protestas de colegiales realizadas en el 2006 y el 2011).

Para efectos de la presente investigación, es importante tomar en cuenta los efectos que puede tener en la gobernabilidad de un país (en incluso en la continuidad de un modelo político y económico) el hecho que la clase política (y también la clase dirigente del sector privado) se desconecte de las reales necesidades de su población; ese autismo sumado a la diferencias sociales en el país, puede generar efectos incontrolables como los que viene sufriendo Chile.

En ese contexto, la reforma de la Presidencia del Consejo de Ministros que se propone en la presente investigación, busca precisamente, crear las condiciones generales mínimas para

recuperar la conexión y confianza entre el Estado y sus ciudadanos, busca precisamente que el Gobierno (y no solo los partidos políticos) cuenten con las herramientas para medir el pulso de la ciudadanía, hacer seguimiento a sus necesidades y ser eficiente en la prestación de los servicios que reclama la población.

Una modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el sentido que se plantea en la presente investigación, es una política Meta porque busca mejorar la capacidad de los grupos de actores para la interacción estratégica, es decir busca crear esos espacios de interacción y de análisis al interior del Poder Ejecutivo que le permite al Gobierno (y los políticos de turno) cumplir con las promesas y expectativas de la población. Eso es un cambio fundamental para emprender reformas, así como políticas públicas, sean éstas, macro, meso o micro.

#### **2.4.2. La política macro.**

Hay un sesgo profundamente económico en el enfoque que realiza CEPAL, en Esser et al. (1996), respecto a lo que implica una política macro. Señala que dichas políticas son parte de un proceso de estabilización del contexto macroeconómico y hace referencia a la inestabilidad macroeconómica de los años setenta y ochenta así como el perjuicio que esto genera en el crecimiento de la economía. Asimismo, los ejemplos que desarrolla para explicar el contenido de una política Macro, los enlaza con la reforma de la política fiscal, presupuestaria, monetaria y cambiaria. Es pertinente recordar que el artículo es publicado en 1996, en un contexto en el que se imponía en casi toda América Latina un modelo liberal siguiendo las recetas del Consenso de Washington<sup>4</sup>. Por ello, el enfoque de una política macro, señala las dificultades de la

---

<sup>4</sup> Se conoce como Consenso de Washington a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis

estabilización económica y los efectos de la contracción del gasto público, los ajustes tributarios y monetarios para conseguir la reducción de la inflación sin afectar la inversión privada y los márgenes de crecimiento.

No obstante, más de veinte años después de publicado el citado artículo, podría incluirse como políticas macro, las políticas y compromisos supra nacionales frente al cambio climático y el calentamiento global, las mismas que permitirían a los países, hacer un ajuste que estabilice el impacto que las actividades extractivas y productivas generan en el planeta, y el agotamiento de los recursos naturales cuando dicha explotación se realice de manera no sostenible. Eso permitiría estabilizar los precios internacionales de los *comodities* (cuyos precios se disparan precisamente por la especulación y la escases cada vez mayor) proteger las fuentes de agua y oxígeno que puedan servirle a los países de reserva para la producción de alimentos y ambiente saludable durante los próximos años. Sería una política macro, con evidentes efectos económicos (como toda política macro) pero sobre todo, con un objetivo estabilizador que permitiría uniformizar, por ejemplo, la reducción de combustibles fósiles frente a otras formas de energía, o la reducción de uso de materiales no degradables por parte de la industria y el comercio, así como el uso responsable de las fuentes de agua pura.

### **2.4.3. La política meso.**

CEPAL relaciona esta política con la formación activa de estructuras. El análisis es el siguiente: luego de la implementación de políticas macroeconómica de estabilización de la inflación, el fomento a la exportación, reducción de aranceles, se estimuló el ahorro, lo que a su

---

económica para que lograsen salir de la misma. El Consenso de Washington estaba formado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), por el Banco Mundial y por el Tesoro de Estados Unidos, las tres instituciones con sede en Washington. Las recomendaciones pretendían conseguir aspectos como liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado o atraer capital extranjero a los países.

vez impulsó la inversión pública y privada. En este punto, los países (principalmente del Asia Pacífico) se plantearon la siguiente pregunta: ¿En qué se puede invertir para ser competitivo? En mejorar la estructura económica y productiva que les permita ser más competitivo.

CEPAL hace referencia a la importación de tecnología, a la creación de incentivos a la exportación así como a las prácticas proteccionistas, arancelarias y pararancelarias que realizaron países de con escasa población (Singapur, Hong Kong), como economías medianas como la provincia china de Taiwán y la República de Corea que permitió el desarrollo de industrias competitivas a nivel internacional al crear ventajas comparativas dinámicas, siendo la protección de las industrias incipientes sólo uno de los numerosos elementos de un complejo enfoque macro y meso.

#### **2.4.4. La política micro.**

CEPAL, siempre con su enfoque económico, analiza el nivel micro como el vinculado con las empresas y su competitividad (diferenciación de la demanda, acortamiento de los ciclos de producción, nuevas técnicas y materiales, etc.). Si bien toda política pública (META, MACRO O MESO) tendrá efectos en los individuos y empresas (ámbito en el que se desarrolla las políticas a nivel micro), resulta rescatable analizar la importancia entre el Estado y las universidades, centros de investigación y agencias de información como parte de políticas públicas que fortalezcan la capacitación y actualización permanente de los servidores públicos.

El Gobierno (a nivel sectorial o a nivel nacional), implementa diversos planes vinculados con el quehacer del Estado, como por ejemplo salud pública, educación básica, transporte urbano, conectividad o recaudación tributaria. Cada una de esas acciones tendrán efectos en el ciudadano que recibe un servicio público o que debe cumplir con una obligación para con el Estado. Sin

embargo, la eficacia de dicha política, así como la calidad de ese servicio público, no solo dependerá del diseño, planificación, ejecución, indicadores y supervisión que realice el Estado, sino fundamentalmente, dependerá de los servidores públicos que se recluten, capaciten e ejecuten efectivamente las acciones trazadas por el Gobierno.

Son precisamente esas acciones de colaboración entre el Estado y los centros de formación, capacitación, investigación e información, los que permiten contar con recursos humanos idóneos y data confiable, que permita ejecutar las acciones de Gobierno. Esas acciones de reclutamiento y capacitación que cada entidad o sector realiza para emprender una política pública, así como la capacitación que le otorga a sus servidores y funcionarios para estar actualizados en las técnicas y herramientas para prestar un servicio público de calidad, generalmente se definen como políticas a nivel micro, porque se ajustan y definen en función a las particulares necesidades de cada entidad en cada contexto.

Es importante advertir, a manera de conclusión, que una política de reclutamiento de personal puede ser una política a nivel micro como una política a nivel meta. En efecto, será una política a nivel micro, cuando forma parte de las necesidades específicas de una entidad para alcanzar el objetivo de conseguir personal idóneo que le permita prestar un servicio de calidad a los ciudadanos o mejorar la eficiencia en los procesos internos de la organización.

Asimismo, el reclutamiento de personal para prestar un servicio público, puede ser una política a nivel meta, cuando se establece que sólo los mejores profesionales mejor calificados del país y con grado de maestría pueden acceder al cargo de profesor en una escuela (como sucede en Finlandia). En dicho país, la capacitación de un servidor público, constituye la base o piso mínimo para construir posteriores políticas públicas para la mejora de la calidad de vida de la población, la competitividad e innovación de las empresas, la eficacia de las políticas de

Gobierno y en general, cualquier decisión a futuro, toda vez que esa política de reclutamiento de profesores es la base angular para conseguir que el sistema educativo finés se construya en el sistema de educación básica regular del mundo a juicio de la OCDE (Laura Plitt, 2013)

En consecuencia, la clasificación de políticas públicas que plantea CEPAL, pese a su antigüedad, no constituye un corsé que marque fronteras poco prácticas para definir políticas públicas, sino que permite mantener abiertos los criterios para ver el alcance las políticas públicas que diseña cualquier Gobierno. La visión clásica de las políticas públicas implica que desde un sector determinado, se identifica un problema público, se diseña la política, se implementa y finalmente se evalúa el impacto de una determinada política pública. La realidad demuestra que ninguna política pública es unisectorial, sino que requiere el concurso de diversos sectores y actores privados para su efectiva implementación.

Asimismo, desde el momento en que se identifica el problema (fase inicial de cualquier política pública) es indispensable analizar el entorno, los recursos con los se cuenta, la priorización de dicho problema dentro de los planes estatales y la agenda pública, así como la capacidad de la entidad o entidades que se encargarán de su implementación. Desconocer los elementos antes indicados no solo podrían afectar la eficacia de una política pública sino que incluso impedirían llegar a la etapa de implementación. En efecto, un enfoque integral de las políticas públicas presupone la obligación del formulador de la política de evaluar el entorno político, económico, social e institucional en el que se desarrollará dicha política. Es precisamente ese entorno en el que determinará si el problema que se pretende resolver es prioritario para esa sociedad, si resulta agendable para los medios de comunicación, políticos, sociedad organizada, autoridades y otros *stakeholders* interesados en dicha política. Por ejemplo, a pesar que las debilidades estructurales de la Presidencia del Consejo de Ministros tienen larga

data, una reforma o modernización de dicho sector no ha tenido una priorización para los Gobiernos de turno, precisamente porque una reforma estructural de ese tipo implicaría costos (de recursos y de tiempo) cuyos frutos no se verían en el corto plazo ni tendrían un impacto directo en el ciudadano. Es decir, el entorno no ha favorecido para la priorización de una reforma estructural de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin embargo, la tendencia de los últimos años es de gobiernos que no han logrado consolidar una mayoría en el Congreso y sin cuadros u operadores políticos que logren articular acuerdos con otros actores. Esas condiciones deberían generar el entorno favorable para modificar la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros a fin de modernizarla y pueda cumplir el doble rol: hacer política y hacer políticas.

De otro lado, este enfoque integral de políticas públicas presupone analizar la dimensión política o la gestión política de la misma: Es decir, crear o consolidar la legitimidad, los recursos, la autorización y/o el apoyo para implementar la misión y crear Valor Público. Para tal efecto, se debe buscar que la política pública tenga el apoyo de las máximas autoridades involucradas en su implementación (desde el Presidente de la República hasta las autoridades responsables de asignar periódicamente los recursos económicos para su implementación). Esta evaluación no solo incluye el apoyo político inicial sino también evaluar si dicho apoyo será sostenido durante todo el proceso de implementación, incluso cuando aparezcan las dificultades o cuestionamiento que sufre toda intervención de Gobierno. La legitimidad de la política contribuirá a la sostenibilidad del apoyo político y económico de la misma.

El ejemplo más resaltante de esta dimensión se aprecia en la llamada reforma del servicio civil. Teóricamente dicha reforma se inició en el año 2008 con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil como ente rector del sistema administrativo de recursos humanos;

teniendo como objetivo la formulación de un nuevo marco legal para unificar los diversos regímenes de contratación estatal de servidores públicos, en un solo régimen denominado Servicio Civil. El apoyo político y los recursos necesarios para su implementación se dieron hasta la promulgación de la Ley 30057 en julio de 2013, pero el soporte político y económico ha ido decayendo desde esa fecha, hasta la parálisis actual. En resumen: es la debilidad de la dimensión política de la reforma del servicio civil lo que ha impedido su implementación.

La segunda dimensión es la denominada Gestión Programática que consiste en cumplir con la misión organizacional y crear Valor Público a través de un conjunto de estrategias, políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas de desarrollo. Es decir, la política pública deberá estar incluida y alineada a los programas, políticas y proyectos de las entidades involucradas con su implementación; y sobre todo, con la visión y misión de la institución. Mientras que la política pública no esté documentada e incluida en los instrumentos de gestión de las organizaciones encargadas de su implementación y alienada a la misión y visión de las instituciones, su implementación resultará inviable.

Un ejemplo de la importancia de esta dimensión se puede apreciar en la intervención del Seguro Integral de Salud – SIS a los pobladores afectados por el terremoto de Pisco en el año 2007. En dicha oportunidad, por mandato de la autoridad política de turno y basado en el hecho que dicha entidad tenía recursos y marco legal para atender emergencias, se dispuso que el SIS debía proveer de alimentos a los pobladores afectados por el sismo. La orden se cumplió de manera inmediata, pero su viabilidad resultaba insostenible toda vez que misión y visión del SIS no es de proveedor de bienes sino de coberturar los gastos de salud y atención médica para poblaciones no incluidas por la seguridad social ni por los seguros privados. Es decir, terminó haciendo aquello que no era su competencia y asumiendo las responsabilidades respectivas ante

los órganos de control gubernamental. De igual manera, desde un punto de vista del marco teórico, la intervención forzada del SIS en el terremoto de Pisco, tampoco generó Valor Público, sino solo costos para dicha organización.

La tercera y última dimensión para un enfoque integrado de políticas públicas lo constituye la Gestión Organizacional o la capacidad operativa, la misma que consiste en establecer y manejar el entorno inmediato de la iniciativa, con el fin de asegurar que cuente con los recursos, las rutinas y la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible que cree Valor Público. Si no se tiene los recursos humanos en cantidad suficiente y con la capacidad necesaria para implementar una política pública, ésta estará condenada al fracaso por más recursos económicos y planificación que se haya invertido en ella. Las épocas de friaje son recurrentes en la sierra peruana, afectando durante los meses de junio y setiembre de cada año las zonas alto andinas del Perú (Cusco, Puno, Pasco, Huancavelica, Apurímac y Arequipa). Para reducir el impacto de las bajas temperaturas, el Ministerio de Salud periódicamente distribuye medicinas a los Gobiernos Regionales a fin de éstos mantengan abastecidos los centros de salud de las zonas afectadas. Lamentablemente, sigue siendo una situación recurrente que las medicinas llegan a los almacenes y no se distribuyen a los puntos de destino, por falta de capacidad de gestión de los organismos Subnacionales. De nada sirve la asignación de recursos, la previsión de tiempo y la planificación frente a un problema recurrente, si la organización carece de la capacidad de gestión como para atender a los ciudadanos beneficiarios de la política pública.

En resumen, un enfoque integrado de Políticas Públicas presupone tres dimensiones de gestión (política programática y organizacional), así como requiere la participación de diversos

actores (internos y externos) alineando la política pública a la generación del Valor Público especificado en la visión y misión de la entidad u organización estatal.

## **2.5 Planificación Estratégica en el Sector Público**

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, establece la figura de los sistemas administrativos, los cuales tienen por finalidad “regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”. Son 11 los sistemas administrativos, entre ellos, el Sistema de Planeamiento Estratégico. En ese sentido, el sistema de planificación estratégica, como todo sistema administrativo, es transversal a todos los niveles de Gobierno (nacional, regional o local), a todos los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, legislativo y judicial), organismos constitucionalmente autónomos y a todas las entidades públicas.

Por definición de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), dicho sistema “es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”.

El Sistema está integrado por: todas las entidades del Poder Ejecutivo (19 Ministerios y 73 entidades adscritas); el Poder Legislativo; el Poder Judicial (y la Academia Nacional de la Magistratura, los Organismos Constitucional Autónomos (55 entidades, incluyendo las universidades nacionales); los Gobiernos Subnacionales (25 Gobiernos Regionales y 1864 Municipios Provinciales y Distritales; y el Foro del Acuerdo Nacional (integrado por los partidos políticos con representación en el parlamento y diversas organizaciones de la sociedad civil). El este rector del SINAPLAN en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Es

precisamente el CEPLAN quien define al planeamiento estratégico como el proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos.

Es importante anotar que, si bien el Sistema Nacional de Planificación fue creado en el año 1962 con el Decreto Ley 14220, entre los años 1992 y el año 2008, no existió un organismo público rector y especializado en la planificación del Estado, dejando dicha labor en el Ministerio de Economía y Finanzas. Es recién con el Decreto Legislativo 1088 (en julio de 2008) con la creación del CEPLAN, que se busca repotenciar el sistema de planificación estratégica del sector público, vinculando la planificación estratégica y operativa con el presupuesto público.

Las características principales de la planeación estratégica, según el CEPLAN:

- Incorpora la prospectiva del proceso de planeamiento estratégico: Es decir, concibe un futuro deseado, así como los medios reales para alcanzarlo, y partir de ese futuro deseado, se busca adecuar el presente.
- Establece el proceso para el seguimiento y evaluación continuo de las políticas nacionales
- Contribuye a articular las Políticas Nacionales con el enfoque territorial: Existen tres niveles de políticas nacionales. En el primer nivel se encuentran los objetivos nacionales y los objetivos nacionales específicos. En el segundo nivel se encuentran los objetivos estratégicos sectoriales y los objetivos estratégicos territoriales. En el tercer nivel se ubican los objetivos estratégicos institucionales. La Planificación Estratégica actual articula esos tres niveles (nacional, sectorial e institucional) de políticas en el Estado.

- Promueve la articulación de planes: Existen cuatro niveles de planes que deben estar articulados entre sí. El primero está a nivel de las Entidades Públicas y los constituyen los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI). En el segundo nivel se ubican los Planes de Desarrollo Concertado, cuyo alcance no está delimitado por las entidades sino un territorio común. En el tercer nivel están los Planes Estratégicos Sectoriales Multianual cuyo ámbito se circunscribe al cada sector. Finalmente, en el nivel más alto, se ubica el Plan Estratégico Multianual.
- Es participativo, se basa en la aprobación del proceso por parte de los actores clave, como: organizaciones, expertos y la sociedad en general (a nivel regional o local)
- Vincula el planeamiento con el presupuesto: La idea es que los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), los planes operativos institucionales (POI) y los planes estratégicos institucionales (PEI) constituyen una cadena cuya cada actividad debe tener una asignación presupuestal específica en el Presupuesto Institucional de Apertura.
- Tiene el enfoque de resultados.

### **2.5.1. Fases del planeamiento estratégico.**

Existen cuatro fases consecutivas para cerrar el ciclo de la planificación estratégica:

- Fase de Análisis Prospectivo: que incluye el diseño de un modelo conceptual, la identificación y análisis de tendencias, identificación de variables estratégicas, diagnóstico de variables estratégicas y la construcción de escenarios.

- Fase Estratégica: de todos los escenarios posibles, se escoge un escenario específico (escenario apuesta), se construye una visión, objetivos estratégicos, acciones estratégicas y la identificación de la ruta estratégica.
- Fase Institucional: se construye la fase institucional, los objetivos estratégicos institucionales, las acciones estratégicas institucionales, identificación de la ruta estratégica institucional y finalmente, la vinculación con la estructura programática del presupuesto público.
- Fase de Seguimiento: es la cuarta y última fase que cierra el ciclo en la que el órgano de planeamiento coordina con los otros órganos de la entidad, recopila información y elabora el informe de análisis estratégicos.

## **2.6 Enfoques de Gestión Pública**

Para el presente estudio, analizaremos tres enfoques de gestión pública: i) El Gerencialismo Clásico, ii) Gestión por Resultados, y iii) La Nueva Gestión Pública.

### **2.6.1 El gerencialismo clásico: modelo Weberiano.**

Max Weber definió la burocracia como la forma más eficiente de organización (Santos, 2009). Las instituciones públicas y las fuerzas armadas de diversos países se han organizado bajo el modelo de weber, con una clara separación entre las funciones de cada órgano, una estructura jerarquizada y delimitada, así como criterios estrictos para el ejercicio del poder que le otorga el Estado a dicha burocracia. Otro elemento característico del gerencialismo clásico es que la administración solo puede realizar aquellas atribuciones previamente establecidas por la Ley o

delegadas por la autoridad (Principio de Legalidad). Es en función al cumplimiento de dicho principio que se delimitan también las responsabilidades de cada miembro de la organización.

La predictibilidad de las decisiones públicas es otro de los principios fundamentales de la gerencia clásica, y eso implica, cumplir con procedimientos rutinarios, jerarquizados donde las decisiones están centralizadas en una autoridad única. Parte de la consideración de que el ser humano actúa según su propio interés y por ello es capaz de concretar sus preferencias y plantear alternativas en función de las mismas.

En resumen, el modelo clásico tiene los siguientes elementos:

- Cargos a puestos previamente definidos
- Jerarquías bien definidas de autoridad y responsabilidad
- Personal en número y calidad adecuado para cada función (divididos en grupos técnicos y profesionales)
- Régimen estatutario (en la que cada acción estatal está debidamente reglada.
- Seguridad en el cargo, así como mecanismos de progresión (carrera pública).

Los Estados modernos han transformado este modelo en un sistema rígido que limita a las organizaciones para adaptarse a las nuevas necesidades de la población (con requerimientos variables y complejos). Es por ello se propone una nueva forma de gestión, basada en resultado, es decir, con un enfoque hacia el ciudadano y con indicadores de cumplimiento de metas perfectamente verificables.

### **2.6.2 La gestión por resultados**

En el Estado Peruano, no existe una larga tradición de medición y evaluación de las políticas públicas. Parte de la debilidad del Estado es precisamente la ausencia de adecuado sistema de

planificación, que permita alinear planes con presupuestos y estos con indicadores claros que demuestren el cambio y el impacto de las acciones de Gobierno.

Para Shack y Rivera (2017), la gestión por resultados se inició en el Perú formalmente:

Con la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) desde el año 2007. Esta es una metodología que introduce un cambio en la forma de hacer el presupuesto, parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados. El PpR se enfoca en la resolución de problemas críticos que afectan a la población, transita de un proceso presupuestario centrado en la ejecución de medios a otro caracterizado por el logro de fines.

(p. 16)

Como parte del proceso de modernización, desde la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros se ha venido impulsando la gestión por resultados como el modo de orientar los recursos y el accionar del Estado en actividades con indicadores de cambio claramente definidos. Es un proceso inducido que responde a grandes acuerdos entre los diferentes grupos de interés del país. Se pactan objetivos esenciales que permitan cambios pequeños y constantes del funcionamiento del Estado. Mejoras en la manera en que se hacen las cosas. Requiere de constante evaluación, monitoreo y retroalimentación.

La gestión por resultados se puede definir, de acuerdo a Shack y Rivera (2017) como “un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de Valor Público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de Gobierno y la mejora continua de sus instituciones”. La gestión por resultados es una

combinación de sistemas, valores y procedimientos para lograr más y mejores resultados, con igual o menor cantidad de recursos, diversificando la toma de decisiones y con mayor flexibilidad para gestionar sus recursos, incorporando los elementos de transparencia y verificación de resultados.

De otro lado, CEPAL considera que la gestión por resultados busca:

- Una mejora en la gestión del gasto público, alivia la rigidez presupuestaria y trasmite señales positivas al contribuyente con relación al destino de sus impuestos.
- Minimiza el desperdicio de los recursos, liberando recursos para otras necesidades no atendidas o servicios insuficientemente provistos
- La mejora en la eficiencia en la provisión de servicios se traslada al sector privado, contribuyendo también a mejorar su eficiencia.

### **2.6.3 La nueva gestión pública**

La nueva gestión pública se caracteriza principalmente porque busca acercar la prestación de servicios público a los procedimientos de la gestión privada pero sin trasladar directamente sus métodos, como propone el gerencialismo, sino adecuando estos métodos a sector público según las peculiaridades de cada caso.

Para la profesora de la Universidad de Salamanca, García (2007), el objetivo de la nueva gestión pública radica en la instauración de un:

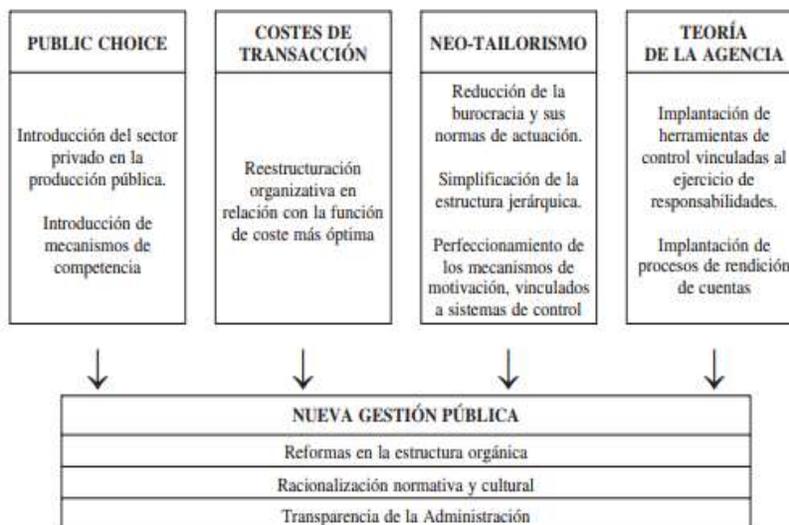
Sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el

campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc. Pero, como se ha puesto de manifiesto en países pioneros como el Reino Unido, todos estos cambios carecen en absoluto de validez si no existe un férreo control que permita contrastar la bondad de la intervención pública. Así, en las últimas décadas han comenzado a perfeccionarse los tradicionales sistemas de control orientados hacia la verificación del cumplimiento de la legalidad, encaminándose asimismo a contrastar los principios anteriormente enunciados.

(p. 38)

La mencionada profesora, define que existen cuatro pilares fundamentales de la nueva gestión pública: i) la elección pública (*public choice*); ii) los costes de transacción; iii) el neo tailorismo; y finalmente, iv) la teoría de la agencia. Todos estos principios alcanzar tres objetivos fundamentales:

- Guiar la reforma en la nueva estructura orgánica de las instituciones;
- Realizar permanentes medidas de racionalización normativa y de burocracia;
- Total transparencia de la administración pública.



*Figura 2: Pilares de la nueva gestión. Por Garcia (2007)*

En resumen, la nueva gestión pública gira en torno a dos elementos fundamentales: por un lado, se busca acercar los procedimientos y exigencias de calidad y eficiencia de los sectores privado a la gestión pública (incluyendo perfiles profesionales, sistemas de remuneración y métodos de gestión), así como la participación del sector privado en la cosa pública; y, en segundo lugar, se debe buscar una reducción y optimización de las normas y procedimientos, a fin de reducir los costes de transacción para adoptar y ejecutar cualquier actividad pública o privada.

Al respecto, es pertinente indicar que la OCDE ha asumido muchos de los principios de la nueva gestión pública en el sentido de mejorar la selección y permanencia de los recursos humanos del Estado, el empoderamiento de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones; la reformulación de los controles a fin que no limiten la flexibilidad ni la innovación en el Estado; el uso de tecnología de la información; un enfoque de servicio a los clientes; privatización de servicios públicos y desregulación de los monopolios.

El Estado Peruano se ha caracterizado históricamente en buscar un enfoque burocrático weberiano, donde cada individuo tiene reglada sus competencias y responde a un superior jerárquico claramente definido. Hoy resulta necesaria que una forma de Gobierno más cooperativa entre Estado, el sector privado, las autoridades y la población, en la que participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

#### **2.6.4 Gestión con enfoque de Valor Público.**

En el presente documento, se han analizado diferentes modelos de gestión pública: el gerencialismo clásico (donde decisiones y acciones dependen exclusivamente de una élite administrativa y política); la gestión por resultados (donde se busca la máxima eficacia del Estado en sus intervenciones optimizando el desempeño de la gestión, de los recursos estatales, y dejando en el sector privado la mejora en la provisión de los servicios público); así como la nueva gestión pública (con un enfoque que busca acercar al Estado con los procedimientos del sector privado y compitiendo con él en lograr la mayor eficacia en la prestación de servicios públicos).

Corresponde ahora analizar la gestión con un enfoque de Valor Público. Ello implica que las acciones y normas que emite el Estado, así como las políticas que implementa el Gobierno, deberán estar vinculadas directamente con la satisfacción de necesidades y expectativas de la ciudadanía, las cuales pueden estar reflejadas en una serie de medios, así como en la participación de los beneficiarios desde la definición de un problema público, la discusión de las soluciones y la implementación de las mismas.

El concepto de Valor Público como objetivo de una política pública implica un acuerdo implícito entre Gobierno y la ciudadanía para generar la legitimidad del Estado en cada

intervención, acción o decisión de Gobierno. Según Kelly y Muers (2003) “para que algo tenga valor no es suficiente que los ciudadanos digan que es deseable. Solo es de valor si los ciudadanos, sea individual o colectivamente, están dispuestos a renunciar a algo a cambio de ello”. Es decir, la gestión con un enfoque de Valor Público presupone la existencia de una ciudadanía informada, participativa, consciente de sus derechos y obligaciones; y que, en ese contexto, valide que sus impuestos se inviertan en determinada política pública o que los efectos de una obra pública frente a sus casas, es un sacrificio que traería los beneficios directos. Contrario sensu, si frente a una acción de Gobierno, el ciudadano entiende que no hay sacrificio ni participación de su parte en dicha acción; si el ciudadano se muestra indiferente a la intervención estatal, ésta podrá ser eficaz, objetiva y transparente, pero no necesariamente generará Valor Público. En ese sentido, el Valor Público está directamente relacionado con la satisfacción del ciudadano con el servicio o intervención realizada por el Estado.

¿Cuáles son los indicadores o elementos que influyen en la satisfacción del ciudadano? Kelly y Muers, teniendo como base la relación entre el sector privado y sus clientes mencionan tres elementos claves que influyen en la satisfacción que nos brinda un servicio o producto:

- El servicio al cliente: además del precio y calidad del producto, la satisfacción depende en gran medida del trato o la manera en que el personal (los servidores públicos) prestan un servicio
- La información que recibe un cliente o usuario sobre el servicio o producto que está recibiendo.
- La elección: la libertad y capacidad del usuario para decidir sobre el servicio o producto que va a recibir, incide directa y positivamente en su satisfacción, aun cuando no tenga efectos concretos en los resultados del servicio.

- El uso de servicios y la defensa: El hecho que el usuario reciba efectivamente un servicio es mucho más gratificante y satisfactorio que sólo oír de él; y evidentemente, genera una identificación con el servicio y una actitud de defensa por la continuidad de dicho servicio.

Los cuatro elementos descritos por Kelly and Muers (2003), desde un enfoque del sector privado en la relación “cliente – empresa privada”, tienen un correlato en el sector público en la relación “ciudadano – gestor público”. En efecto, el ciudadano también recibe servicios y productos concretos por parte de determinadas entidades estatales (como por ejemplo, la atención de salud, la prestación de pensiones, la entrega de alimentos a poblaciones vulnerables, la emisión de autorizaciones de funcionamiento de locales comerciales, la entrega del DNI, entre otras); dichos actos, desde un enfoque de Valor Público, no solo deben buscar la calidad, eficiencia y reducción de tiempos en cada uno de los servicios, sino también un trato y atención al usuario, de manera que éste encuentre satisfacción en dicha intervención estatal y puede generar legitimidad en la autoridad pública que presta determinado servicio. De la misma manera, cualquier política de Gobierno, debe procurar que cuente con la mayor transparencia e información para los ciudadanos, la participación activa de los beneficiarios en la formulación de dicha política, así como en su ejecución; y que las acciones recaigan efectivamente en el ciudadano, quien generará una relación de compromiso con dicho servicio y de legitimidad para el gestor público.

Kelly y Muers (2003) mencionan que los ciudadanos le otorgan valor a los tres conceptos siguientes: resultados, servicios y confianza. De igual manera, la búsqueda de valor está directamente relacionada con los valores como la ética, porque ésta se relaciona con la idea de mejores servicios y una gestión transparente.

La generación del Valor Público en la gestión estatal también implica definir el rol del sector privado. Por ejemplo en Inglaterra se han advertido que la mejor gestión del Estado se realiza cuando el sector público compite con las organizaciones privadas y no lucrativas en la prestación de determinados servicios públicos, en la que se logra un mejor balance de rendición de cuentas, innovación y eficacia.

El modelo de gestión con enfoque de Valor Público, busca que la competencia entre Estado y Sector Privado puedan participar de manera conjunta o paralela en la prestación de servicios públicos buscando que en cada una de sus respectivas acciones, se alcance la calidad del servicio, la eficiencia en el uso de los recursos asignados y la satisfacción del usuario. El único límite en dicha competencia, es la prevalencia del sector privado cuando sea más eficiente en la prestación de un servicio público. Ahora bien, el hecho que el enfoque de gestión con Valor Público, propicie la competencia entre sector público y sector privado, ello no significa que dicha competencia debilite la relación de confianza y legitimidad entre las autoridades y gestores públicos frente a los ciudadanos. La confianza es fundamental para la construcción de Valor Público.

La prestación de un servicio público puede otorgarse a determinados beneficiarios o usuarios sin que éstos tengan confianza en la validez, eficacia o bondades del servicio que están recibiendo. En esos casos, aun cuando los indicadores de cumplimiento de metas resulten positivos, la política pública carecerá de Valor Público precisamente por la falta de confianza e involucramiento de la población beneficiaria.

Un ejemplo concreto se puede apreciar en el caso de la entrega de multinutrientes llamadas “chispitas” cuyo consumo ha sido promovido por el Ministerio de Salud desde el año 2014 sin lograr un impacto significativo precisamente por falta de confianza. Efectivamente, en el año 2012

se detectó un incremento en los niveles de anemia infantil en los quintiles de mayor pobreza en el Perú. Frente a ello, como ha ocurrido en muchos países latinoamericanos, el Ministerio de Salud gestionó la adquisición de las bolsitas multinutrientes (polvo complementario a la ingesta de alimentos sólidos que está compuesto por Hierro, Vitaminas A, C, B1, B2, B6 Yodato de Potasio, Ácido Fólico entre otros elementos químicos) a fin de ser distribuido por las postas de salud a las familias con niños menores de tres años de edad. Si bien la distribución a las postas médicas y de estas a la población beneficiada fue exitosa (con lo cual se cumplieron las metas trazadas por el programa), la población beneficiaria no consumió las “chispitas” con micronutrientes, porque no sabían cómo prepararla (le disolvían en agua en lugar de agregarlo al alimento sólido) o porque desconfiaban de las bondades del producto.

Siguiendo el enfoque de Gerencia Pública, analizado por Kelly y Muers (2003), podemos comparar algunos conceptos desde los tres enfoques arriba detallados: la administración pública tradicional, la nueva administración pública y la gestión pública con Valor Público. Por ejemplo, **el interés público**, desde la administración pública tradicional es definido por las autoridades de turno, según sus propios enfoques y prioridades. En la Nueva Administración Pública, el interés público es determinado por las preferencias del consumidor o usuario (como si tratara del estudio para un nuevo producto que se introducirá en el mercado); sin embargo, para encontrar Valor Público, no basta el análisis de las preferencias de los ciudadanos, sino también su participación activa en una deliberación pública.

Respecto a cuál sería el **rendimiento óptimo** en una modelo de administración pública tradicional, este modelo tiene un enfoque del gestor público como un mero administrador de insumos. Bajo el modelo de la Nueva Gerencia Pública, el gestor público es un gerente de insumos pero también es un productor y gestor de servicios para el ciudadano. En el enfoque con

Valor Público, existen objetivos múltiples, no solo es gestionar insumos de manera eficiente, o prestar servicios de calidad a los ciudadanos, el objetivo del gestor público debe ser lograr la satisfacción del usuario manteniendo la legitimidad y la confianza de la población (y no solo de los directos beneficiarios con la intervención estatal).

**La rendición de cuentas o accountability** en un modelo clásico, se realiza de abajo hacia arriba, según la pirámide jerárquica de la institución (dependencia / Gobierno / congreso). En la Nueva Gerencia Pública, la responsabilidad se mide de manera jerárquica, pero también a través de la participación de los consumidores, integrados al control a través de contratos o convenios. En el enfoque de Valor Público se diferencia entre ciudadanos (que realizan control ciudadano a cualquier actividad de Gobierno) de los consumidores (que requieren de una rendición de cuentas al Estado sobre los recursos y resultados de los servicios prestados) así como de los contribuyentes, como financistas de las acciones de Gobierno. Sobre este último punto, debemos decir, que en el Perú aún estamos muy lejos de crear una ciudadanía articulada que fiscalice el adecuado uso de los recursos que aporta a través de los impuestos.

**La implementación de políticas públicas** en un modelo clásico, se realiza bajo la estructura jerárquica de la organización y sólo teniendo a ésta como verificadora del cumplimiento de las metas propuestas. En la Nueva Gerencia Pública, hay una interacción entre el Estado (a través de agencias mínimas) y el sector privado (en todo lo que puede realizar sin intervención del Gobierno). En la gestión con un enfoque de Valor Público, la implementación procura ser horizontal, en la que el gestor público y la ciudadanía beneficiaria con la intervención estatal también se organiza para participar en la implementación de la política y verificar el cumplimiento de las metas.

Dentro de esa lógica, la intervención del ciudadano en la cosa pública, bajo un enfoque clásico, se limita a participar en las elecciones y partir de ello, exigir a sus representantes el cumplimiento de sus promesas. En un enfoque de Nueva Gerencia Pública, el ciudadano no tiene un rol activo en la formulación de políticas ni en su ejecución, pero si es determinante al momento de evaluar la satisfacción del servicio o producto a través de encuestas. En el enfoque de Valor Público, el ciudadano participa desde el momento en que identifica un problema público, se propone una solución y se implementa la solución. El público actúa como ciudadano, cliente y *stakeholder*.

Finalmente, en un enfoque de gestión clásica, los funcionarios públicos tienen por objetivo cumplir con las directrices políticas o institucionales (independientemente si la población estuvo satisfecha o no con el servicio otorgado). En la Nueva Gerencia Pública, el indicador más importante para un gestor es alcanzar los niveles de rendimiento (eficiencia y eficacia de los recursos asignados). Para un gestor con enfoque de Valor Público, el objetivo es múltiple: se busca satisfacer necesidades concretas de los ciudadanos y, establecer tendencias de los usuarios de servicios públicos, pero también generar confianza, legitimidad y renovar la vinculación de ida y vuelta entre el gestor (y la clase política) para con el ciudadano.

En conclusión, la gestión pública con enfoque de Valor Público tiene como objetivo que la relación entre Estado y la Población, no sea en un solo sentido (Estado Benefactor – Población Beneficiada) sino que sea una relación de ida y vuelta en la que se garantice la participación del sector privado (y no solo el sector público) en la prestación de servicios públicos de calidad; donde se creen lazos de mutua confianza entre la clase política y la ciudadanía así como la participación de la población beneficiaria de la formulación de las políticas de gobierno.

## **CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

### **3.1. Gestación del Problema**

**3.1.1 Antecedentes:** Atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros que no tienen otros Ministerios.

La Presidencia del Consejo de Ministros es una institución cuyas funciones, jerarquía y atribuciones, la convierten en una figura sin precedentes en las Constituciones modernas de América Latina. En efecto, los capítulos IV y V de la Constitución Política del Perú establecen que el Poder Ejecutivo lo conforman: el Presidente de la República<sup>5</sup>, el Consejo de Ministros<sup>6</sup>, la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado. Con mayor detalle, el artículo 2 de La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley 29158, señala que el Poder Ejecutivo está integrado por: 1. La Presidencia de la República. 2. El Consejo de Ministros. 3. La Presidencia del Consejo de Ministros. 4. Los Ministerios. 5. Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.

¿Cuál es la función del Presidente del Consejo de Ministros que resulta distinta a la de cualquier otro Ministro de Estado? ¿Por qué tiene una jerarquía superior a la de cualquier otro Ministro?

Según el artículo 122° de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República nombra o remueve Ministros de Estado, “a propuesta y con acuerdo” del Presidente del Consejo de Ministros. Es decir, la designación y remoción de los Ministros de Estado constituye una

---

<sup>5</sup> Según el artículo 110 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República es el Jefe de Estado; sin embargo sus atribuciones no pueden ser ejercidas válidamente sin el refrendo ministerial, según lo dispone el artículo 120° de la Carta Magna.

<sup>6</sup> El artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que la “dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”

atribución compartida entre el Presidente de la República y su Presidente del Consejo de Ministros. El hecho que el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros compartan la competencia para designar o remover a un Ministro de Estado le otorga a este último una jerarquía superior a la de cualquier otro Ministro de Estado y una competencia inusual si lo comparamos con otros países de la región. En efecto, al revisar la estructura del Poder Ejecutivo de los Gobiernos latinoamericanos, se advierte, por ejemplo, que la designación de Ministros es una atribución exclusiva del Presidente de la República sin que éste requiera la conformidad o participación de alguna otra autoridad o funcionario del Gobierno. Es decir, la designación de un Ministro de Estado se realiza a sola firma del Presidente de la República sin que sea necesario el refrendo de algún otro funcionario, ministro o secretario de Gobierno.

Esta superior jerarquía del Presidente del Consejo de Ministros, frente a la de otros Ministros de Estado, también se puede verificar cuando se estudia la denominada **CRISIS MINISTERIAL** a la que alude el artículo 133° de la Constitución Política del Perú. La cuestión de confianza rehusada por el Congreso, la censura o la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros genera la crisis total del gabinete, y por tanto, la renuncia de todos los Ministros. Como se puede advertir, la jerarquía del Presidente del Consejo de Ministros es tan determinante para nuestro ordenamiento constitucional que no hay otro supuesto en la Constitución que genere la renuncia del gabinete en pleno que la renuncia o remoción del Presidente del Consejo de Ministros.

De otro lado, además de la jerarquía especial de la que goza el Presidente del Consejo de Ministros, el artículo 123 de la Constitución Política del Perú le asigna tres atribuciones fundamentales:

- Ser el portavoz del Poder Ejecutivo (luego del Presidente de la República);
- Coordinar las funciones de los otros ministros; y,

- Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

En resumen, el Presidente del Consejo de Ministros, designa a los otros ministros de Estado junto con el Presidente de la República, ejerce la vocería del Poder Ejecutivo, actúa como coordinador y articulador de las políticas sectoriales (y también con los distintos niveles de Gobierno) y le da validez a los actos de Gobierno al refrendar las normas que establece la Ley. En la legislación constitucional comparada, no existe una autoridad que ejerza todas estas funciones y poderes. De igual manera, la vocería o la gestión centralizada de la información del Poder Ejecutivo, en algunos países, recae en un Ministro o Secretaría en particular<sup>7</sup>, mientras que la coordinación intersectorial y el seguimiento de las políticas y acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros, recae en otro Ministerio o en una Secretaría dependiente directamente del Presidente de la República<sup>8</sup>. Una institución tan compleja y de tanta responsabilidad como la Presidencia del Consejo de Ministros, ameritaría contar con una estructura coherente que le permita realizar una adecuada gestión política al interior del gabinete así como entre éste y los otros poderes y organismos del Estado.

Sin embargo, de la revisión de la estructura actual de la Presidencia del Consejo de Ministros, se advierte que el sector PCM no cuenta con áreas que le permitan realizar evaluaciones periódicas, seguimiento y gestión de *stakeholders*, articular con otros actores políticos y sobre todo mantener una memoria o registro institucional de las distintas evaluaciones de naturaleza política de cada uno de los distintos temas y propuestas que desea implementar el poder

---

<sup>7</sup> Como por ejemplo el Ministro de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia o la Secretaría Nacional de Comunicación en Ecuador o el Alto Consejo Presidencial de Comunicaciones en Colombia.

<sup>8</sup> La Jefatura de Gabinete de Ministros en Argentina, el Ministerio de la Presidencia en el Estado Plurinacional de Bolivia o la Secretaría de la Presidencia en Chile.

ejecutivo como políticas de Gobierno. De igual manera, la estructura de la PCM tiene dispersas las distintas áreas y entidades vinculadas con la mejora de gestión administrativa o de modernización de la cosa pública.

En el mejor de los casos, alguna Secretaría o Dirección de la PCM, de manera esporádica, contrata consultorías específicas para analizar el contexto político; sin que dicha acción se integre al trabajo y políticas de las otras áreas de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como tampoco queda un registro y seguimiento de dichos productos que pudiera servir para analizar la evolución de los *stakeholder* para futuras necesidades del gobierno.

En ese sentido, el conocimiento en materia política que en algún momento puede adquirir determinadas áreas de la PCM, se pierden periódicamente con el cambio de cada director o de cada gestión ministerial, sin que haya algún mecanismo de integrar todo ese conocimiento e información, que sobreviva a cada gestión.

### **3.1.2 Contexto interno y externo.**

#### ***3.1.2.1 Contexto interno.***

La Presidencia del Consejo de Ministros, como ya se ha mencionado en acápites precedentes de esta investigación, es una figura singular dentro del contexto latinoamericano. No existe en América Latina, un Ministro cuya firma o rúbrica sea indispensable para que el Presidente de la República designe o remueva a otro Ministro de Estado; y que además cumpla el rol de vocero del Gobierno, así como de articulador de las políticas públicas de los distintos sectores y los distintos niveles de Gobierno.

A pesar que la Constitución Política del Perú, le otorga a la Presidencia del Consejo de Ministros un rol eminentemente político y de articulación intersectorial (lo que hemos

denominado “Centro de Gobierno”), la Visión y la Misión tienen un enfoque mucho más austero. En efecto, según la información que obra en el portal electrónico de la Presidencia del Consejo de Ministros, dicha institución tiene por Misión “coordinar las políticas públicas en las entidades de los tres niveles de Gobierno y las relaciones con los demás poderes del Estado y los organismos constitucionales, con eficiencia y eficacia”. Es decir, la Presidencia del Consejo de Ministros se ven a sí misma como una suerte de coordinador y no necesariamente como el principal articulador del Gobierno para impulsar las políticas que ha trazado el Gobierno.

De igual manera, la Visión de la PCM, resulta tan modesta que ni siquiera hace una proyección de sí misma, sino de cómo el cambio que ella impulsaría permitiría “contar con un Estado moderno, articulado y descentralizado, generando la confianza en la población e incremento de la competitividad”. No hay en la visión o misión aprobada por la PCM alguna referencia a su rol político ni al hecho que constituye el centro de Gobierno del Poder Ejecutivo. Tampoco existe en su estructura orgánica las unidades que le permitan contar con información, registro, evaluación y operadores para ese rol político; mientras que la función vinculada con el centro de Gobierno se encuentra dispersa, apenas dividida en funciones de alcance nacional y funciones de alcance Subnacional (a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial).

Mención aparte merece la adscripción de los organismos reguladores (OSINERGMIN, OSINFOR, OSITRAN, OSIPTEL, SUNASS) y de INDECOPI, al ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En efecto, cada uno de estos organismos tienen por función principal regular la inversión privada en dichos sectores (energía, forestal, transporte, comunicaciones y agua y saneamiento) y aun cuando no resulta conveniente -para su independencia técnica- que las entidades reguladoras y fiscalizadoras queden adscritas al Ministerio que promueve la inversión privada en dicho

sector; tampoco existe un sustento técnico para que se adscriban a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo rol de Centro de Gobierno, no tiene relación alguna con la función reguladora del Estado.

De igual manera, el hecho de estar adscritos al sector PCM sin que tengan una conexión funcional coherente entre estas y el sector, produce dos efectos negativos: i) no existe un órgano al interior de la PCM que tenga una relación directa con las funciones de dichos organismos, por lo que la supervisión de las reguladoras por parte de la PCM es prácticamente inexistente; y, ii) cuando alguno de los organismos reguladores enfrenta alguna crisis mediática o política, los efectos recaen directamente en la Presidencia del Consejo de Ministros y por ende al Gobierno de turno.

En resumen, su estructura no es coherente con el rol que le ha asignado la Constitución, no cuenta con direcciones de análisis y gestión política; y las competencias de la Secretaria General (con nivel de Viceministro) con la del Viceministro de Gobernanza Territorial, no tienen claramente delimitado quien ejerce el rol articular y quien ejerce el rol de centro de Gobierno. Todo está mezclado como se puede apreciar en el organigrama adjunto.

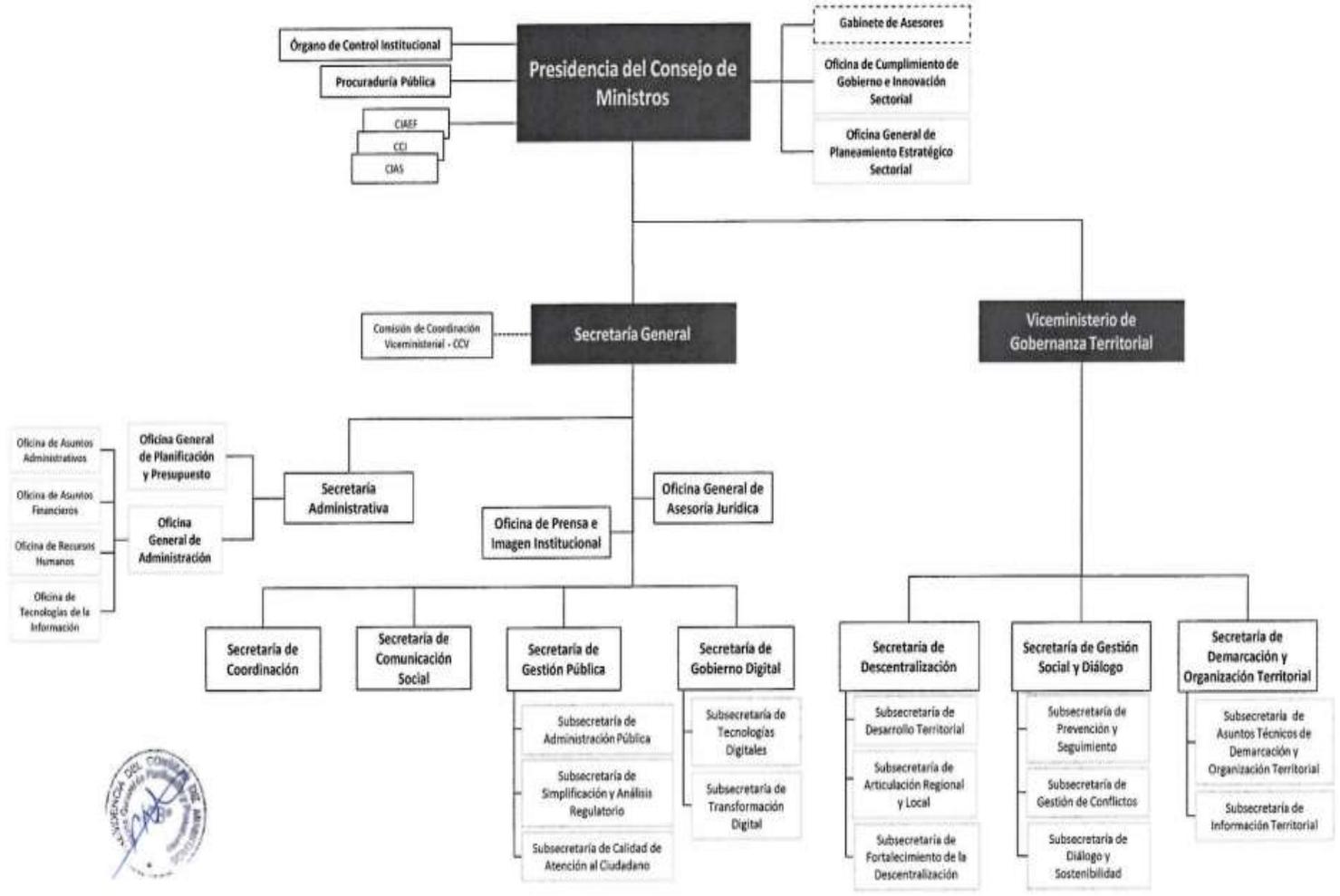


Figura 3: Estructura completa de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). Por Presidencia de Consejo de Ministros (2017)

### **3.1.2.2 Contexto externo.**

El contexto que rodea el accionar la Presidencia del Consejo de Ministros, y en general, aquel en que se desarrolla la vida política de nuestro país, es uno de desconfianza en la clase dirigente del Perú. Incluso, se puede afirmar que existe un divorcio entre la sociedad y su clase dirigente (lo que incluye clase política, dirigentes sociales, empresarios, medios de comunicación e instituciones que realizan en control y la administración de justicia).

Al respecto, Lynch (2015) señala que:

“(Los partidos políticos no han existido) ni como mecanismos de intermediación entre la sociedad y el Estado que procesan las demandas de los ciudadanos’ ni como integrantes de un sistema estable de interacción y competencia democrática’ que pueda constituir una esfera de intermediación o “sociedad política” para representar adecuadamente a la población”.

A la crisis de los partidos políticos (que ya se ha desarrollado en los primeros acápites del presente informe), hay que agregar el descrédito que ha generado y vienen produciendo, las revelaciones de financiamiento ilegal de campañas políticas así como sobornos por parte de empresas constructoras en lo que se ha denominado el Caso Lava Jato. Los destapes que se vienen develando a través de la prensa corresponden a por lo menos 3 periodos presidenciales, varios gobernadores regionales, alcaldes provinciales, e incluso gremios empresariales como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) que habrían recibido recursos de una o varias empresas constructoras para financiar la posición del gremio frente a un determinado candidato político.

El divorcio entre sociedad civil y clase dirigente, no es un fenómeno exclusivamente peruano, sino que se repite en países hispanoamericanos como México (por la inacción del

Estado frente al narcotráfico y la violencia urbana); en España (por casos de corrupción en las campañas políticas, la crisis económica y la ausencia de oportunidades para los jóvenes, lo que se llamó las protestas de los “indignados” de los años 2011 -2015); en Brasil en el año 2013 (protestas por los gastos extraordinarios previstos por la organización de las olimpiadas de Rio de Janeiro y el campeonato mundial de futbol); entre otros países.

Las causales de dicho divorcio se dan por la debilidad institucional de los diversos países latinoamericanos, así como por la falta de incidencia social real de las mayorías en las políticas económicas y sociales, en las instituciones parlamentarias y en el debate público de las decisiones de Gobierno. ¿En qué momento el divorcio entre sociedad y política se vuelve violenta o desestabilizadora de Gobiernos? No hay un único detonante, lo cierto es que mientras que la población no se vuelque masivamente a las calles, el divorcio se pondrá en evidencia solo a través de la apatía de la población y en la pérdida de la legitimidad de todo el sistema político.

## 3.2. Diagnóstico de la Situación

### 3.2.1 Contexto económico.

Antes de analizar el contexto económico actual, es importante hacer un breve resumen del contexto económico del Perú en los últimos 20 años, en particular, la política fiscal impuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se ha mantenido casi inalterable en todo este periodo. La constante en todos estos años ha sido definir la política fiscal en función a los ciclos económicos, es decir, aumentar el gasto público y reducir los impuestos durante los períodos de crecimiento económico, y reducir el gasto y aumentar los impuestos durante una recesión.

Desde el año 2003 al año 2018, se han incrementado los ingresos públicos<sup>9</sup> en un 148%. Un hecho relevante es que el ingreso público, entre el año 2006 y el año 2014 (con excepción de la crisis del 2009), siempre fue superior al gasto público. A partir del año 2015, comienza a aparecer un déficit fiscal incipiente. Si bien este déficit se ha venido acentuando, el nivel de deuda pública como porcentaje del PBI actualmente está alrededor del 25%, cuando al inicio del siglo XXI estaba en 50% (Banco Central de Reserva, 2018).

Finalmente en lo que se refiere a política fiscal, un dato importante es que instituciones como el BID reconocían que el Perú, a comienzos del 2016, estaba en posición de llevar a cabo una política contracíclica, (es decir, efectuar más gastos públicos, a pesar que la recaudación estuviera bajando y la economía se estuviera enfriando por la contracción de la inversión privada y la baja de los precios de los minerales). La evolución de la política comercial en el Perú merece un análisis más detallado. En efecto, en las últimas cuatro décadas, el Perú ha pasado del proteccionismo a la apertura comercial y la integración del

---

<sup>9</sup> Ingresos corrientes del Estado (millones de soles de 2007) obtenidos de las estadísticas del Banco Central de Reserva. Para más información ver: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/cuadros-estadisticos.html>

Perú a diversos bloques de económicos y comerciales, así como a acuerdos bilaterales importantes.

El Proteccionismo: Durante la década de los sesenta y setenta, el Perú (y en general América Latina) buscaba fortalecer la industria nacional, sustituyendo importaciones por productos nacionales a fin de reducir la dependencia de la economía a la variabilidad de los precios internacionales. Esta política comercial, que, sustentada básicamente en el proteccionismo, estrictos controles cambiarios y el intervencionismo estatal, finalmente no tuvo los efectos esperados de industrialización del país, sino que por el contrario produjo severas distorsiones económicas como déficit fiscal y comercial, inflación, fuga de capitales y sobre todo una industria incapaz de competir internacionalmente.

Asimismo, es importante anotar que durante la década de los 70's se establecieron serias restricciones para el comercio de moneda extranjera, se estatizaron varias empresas privadas nacionales y extranjeras o se transformaron de iniciativas privadas a modelos cooperativistas (lo que contrajo la inversión privada).

La década perdida: Adicionalmente a las prácticas proteccionistas de los años setenta, se debe mencionar que la década de los años ochenta se caracterizó por la sobre regulación administrativa del mercado, la participación empresarial del Estado y el crecimiento de la informalidad en el comercio y la industria.

El resumen de la situación económica del país durante los años ochenta, era de hiperinflación, terrorismo, crisis sanitaria, recaudación insuficiente, exclusión de las instituciones internacionales de crédito y calificados como “inelegibles” por el FMI. A ello se suma el crecimiento de la informalidad que unida al proteccionismo industrial le restó competitividad a la industria nacional para el acceso a mercados internacionales. También es importante anotar que el ingreso de divisas se realizaba básicamente por la exportación

de minerales y las importaciones se encontraban restringidas y supeditadas a un tipo de cambio controlado por el Estado (Dólar del Mercado Único de Cambio – Dólar MUC).

La Balanza Comercial en el año 1987 fue de -521 millones de dólares; en 1988 de -99 millones de dólares y en 1989 tuvo un resultado positivo de 1402 millones de dólares, generado principalmente por el crecimiento de las exportaciones mineras y pesqueras (no obstante que el sector manufacturero cerró en el año 1989 con un retroceso de -19% respecto al año anterior) (Banco Central de Reserva, 2018). Nuestras exportaciones estaban dirigidas básicamente a los Estados Unidos (minerales), Japón (minerales) y Alemania (harina de pescado).

La apertura económica: La década de los noventa se caracterizó por la liberación comercial y cambiaria, articulándose con la disminución de las barreras arancelarias y las cuotas a la importación, aumento en la promoción a las exportaciones, una mejor intervención gubernamental, y entre otras medidas que han favorecido la inserción de Perú en los mercados internacionales. ¿La apertura económica y comercial generó una balanza comercial positiva? En realidad no. En el periodo 1990 al 2,000 la Balanza Comercial del Perú fue siempre negativa con una tendencia creciente año tras año, el pico de esta tendencia se dio en 1998 cuando alcanza el valor de -2466 millones de dólares. Sin embargo, en 1999 se produce una importante mejora al alcanzar un valor de -616 millones de dólares. Las Exportaciones en el Periodo 1990 a 1999 fueron creciendo de 3,321 millones de dólares en 1990 a más de 6,000 millones de dólares en 1,997 y 1,999, como siempre en productos tradicionales, como la minería y pesquería. Las importaciones crecieron en mayor proporción: de 2,900 millones en 1990 a más de 8,000 millones en 1,997 y 1,998. El déficit de la Balanza Comercial con relación a las exportaciones creció de 4.1% en 1991 a 43% en 1998 o sea casi la mitad de las exportaciones del país (Banco Central de Reserva, 2018).

¿Se puede tener una economía exitosa a pesar de tener una balanza comercial negativa?

La respuesta es sí, siempre que el incremento de las importaciones se origine en inversiones en infraestructura (como sucedió en el Perú con la importación de maquinarias para la construcción, industria, minería y petróleo). En los años recientes, la balanza comercial ha tenido déficit y superávit de manera alternada. Por ejemplo, en el primer trimestre del año 2016, la balanza comercial tuvo un déficit de 632 millones de dólares, mientras que ese mismo periodo en el año 2017, la balanza comercial tuvo un superávit de 1,197 millones de dólares. Según el BCRP (2017), la diferencia se produjo principalmente por el incremento de las exportaciones tradicionales. Efectivamente, durante los primeros meses del año 2017 se experimentó el crecimiento de los precios del oro y cobre, nuestros principales productos de exportación.

El año 2016, cerró con una balanza comercial positiva de US 1,888 millones de dólares, mientras que para el 2017 la balanza comercial que alcanzó los US 6,700 millones de dólares y el 2018 cerró con US 7,197 millones de dólares. Dichas cifras concuerdan aproximadamente con las proyecciones económicas oficiales del Perú, las podemos obtener el Marco Macroeconómico Multianual 2018 -2021 (MMM), aprobado en el Consejo de Ministros del 23 de agosto de 2017. Según dicho documento, “la economía peruana se encuentra actualmente en una fase de recuperación, caracterizada por la implementación de una política macroeconómica contracíclica, la disipación de los choques adversos de inicios de año y un contexto internacional favorable”.

Durante varios años, se ha pensado que la inestabilidad o la conflictividad política no afectaban a la economía. Esa percepción ha cambiado dramáticamente en el año 2017. Incluso la reunión anual de ejecutivos CADE del 2017 tuvo como título: **Una mirada integral del país, no más cuerdas separadas**. Drago Kisic, Presidente del CADE 2017

señaló que “En buena política, sin una sociedad que busque legítimamente un futuro mejor, no tendremos una buena economía ni el progreso que anhelamos”.

De igual manera, el Presidente del Banco Central de Reserva, Julio Velarde, en dicho evento, opinó que las buenas cifras macroeconómicas nos han distraído, No obstante, anotó que de acuerdo al FMI durante los últimos años estamos entre los 7 países que tuvieron un beneficio mayor por la venta de materias primas y fuimos el país que más creció en Latinoamérica. Recordó la importancia de acompañar la riqueza de nuestros recursos naturales con instituciones fuertes y un servicio público eficiente. Asimismo, concluyó afirmando que, en el plano político, el Ministerio de Economía ha perdido peso en los últimos años y que los años de crecimiento han hecho que haya cierta despreocupación en el futuro, como si nunca pudieran venir tiempos difíciles.

Desde el año 2014, el crecimiento del PBI y la inversión (pública y privada) ha ido cayendo de manera sostenida, llegando el punto más bajo en el mes de abril de 2017 año, como consecuencia del fenómeno del niño costero. De ahí en adelante, el PBI ha tenido recuperación intermitente. El PBI en el año 2017 creció en a 2.5%, siendo esta una cifra muy por debajo de la esperada (Bambarén, 2018). En el año 2018, el crecimiento del PBI fue del 4%, sostenido por la inversión pública en la reconstrucción del país afectado por el Fenómeno del Niño Costero y los Juegos Panamericanos, así como de la inversión privada minera.

Para el año 2019, las proyecciones oficiales anunciaban un crecimiento similar al del 2018, sin embargo, todas las entidades financieras y consultoras de estudios económicos rebajaron la proyección de crecimiento para el 2019 a no más de 3%, debido a un menor crecimiento de las exportaciones y de la demanda interna. Especialistas del Banco Scotiabank explicaban esta disminución como consecuencia de que “aún hay demasiadas

industrias con capacidad ociosa, por lo cual, en un entorno de incertidumbre global y política, es poco razonable suponer un incremento significativo en la inversión privada”, lo cual, en un contexto donde la inversión pública tampoco ha repuntado, afectaría gravemente el crecimiento de la demanda interna<sup>10</sup> (El Comercio, 2019).

La realidad fue menos generosa que las proyecciones iniciales. Según el Informe Técnico del INEI Comportamiento de la Economía Peruana en el Tercer Trimestre de 2019 (No. 4 Noviembre 2019), en el primer trimestre del año 2019 el PBI fue de 2.4%, el segundo trimestre bajo a 1.2% mientras que el tercer trimestre llegó al 3%, proyectándose un crecimiento de 2.8% al cuarto trimestre. Lo cierto es que el PBI del año 2019 según el INEI alcanzó apenas el 2.16% (el más bajo desde el año 2009, y considerablemente menor que el PBI del año 2018 que alcanzó el 4% anual).

En resumen, nuestro país ha mantenido un crecimiento sostenido desde los años noventa, con una política fiscal y monetaria bastante seria, pero con una política comercial muy dependiente de la exportación de materias primas. Aun no tenemos ni la competitividad ni la diversidad productiva que no nos haga dependiente del precio de los *commodities*.

### **3.2.2 Contexto político.**

Las debilidades estructurales de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, y en general, del Poder Ejecutivo, tienen su origen en la debilidad de los partidos políticos, así como en la incoherencia y sobredimensionamiento de la estructura misma de la PCM. La gravedad de las debilidades de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha quedado en evidencia por el contexto político actual, caracterizado por la debilidad política del

---

<sup>10</sup> Scotiabank redujo de 4% a 3.1% su estimado de crecimiento del PBI peruano en el 2019 (junio 2019). Por otro lado, BBVA Research rebajó su estimación de 2.9% a 2.5%.

Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski, así como en el hecho que los principales actores políticos son incapaces de realizar pactos, acuerdos o una agenda común de reformas y líneas de acción, reduciéndose todo a un escenario de permanente confrontación política.

A ello, hay que agregar que, desde diciembre de 2017, el fantasma de la vacancia presidencial arrinconó al Presidente hasta forzar su renuncia en marzo de 2018. El periodista y abogado Juan de la Puente, publicó en el Diario la República un artículo denominado Cinco Canciones de Desarmor (De la Puente, 2018) en la que se detalla los cinco elementos que generan un periodo de gran desequilibrio y de crisis en la que los peruanos debemos acostumbrarnos a convivir: i) la incertidumbre; ii) las múltiples debilidades del Gobierno; iii) una notable lentitud de la crisis; iv) la ausencia de un consenso político que convierte al país en un gran escenario de conspiración y confrontación, y v) la potencial vacancia o renuncia del Presidente (la última se dio finalmente en marzo de 2018).

De los cinco puntos que señala De la Puente (2018), es importante citar la incertidumbre que, según él, comenzó en el año 2012 “cuando se desató la guerra política entre la reelección conyugal y los llamados narcoindultos (...). Ahora debemos acostumbrarnos a vivir en la incertidumbre, que es mayor que a inicios del Gobierno y cuyos componentes más frecuentes son las nuevas revelaciones, los giros de los actores y las decisiones judiciales en los casos de corrupción. La incertidumbre es el principal factor de esta crisis a lo que habría que unir nuestra gigantesca capacidad de resiliencia política, la tolerancia de un pueblo que ha tenido tantas caídas y tragedias más dolorosas en las últimas décadas” (De la Puente, 2018). También es importante anotar que una de las características de esta

crisis, es la **lenta evolución**, lo que hace que el deterioro de la confianza del ciudadano frente a la clase política se haga de manera silenciosa, pero a la vez más profunda.

La combinación de ambos elementos implica una espiral de turbulencia política que se hace cada vez más fuerte por la ausencia de gestores políticos que puedan arribar a acuerdos políticos, que aunado a la ineficacia de las estructuras del Poder Ejecutivo para garantizar un buen Gobierno y la calidad de servicios públicos para los ciudadanos, generan un desgaste de la democracia como modelo de Gobierno y la justificación para validar posiciones radicales o extremistas como nuevas formas de Gobierno.

La conflictividad política llegó a su punto culminante – y relativamente previsible- el lunes 30 de setiembre de 2019, cuando el Presidente Martín Vizcarra decretó la disolución “constitucional” del Congreso. Para la versión electrónica de BBC News Mundo del 2 de octubre de 2019, el detonante de la disolución fue la denegatoria a la cuestión de confianza (la tercera en menos de un año) sobre un cuestionable proceso de selección de candidatos al Tribunal Constitucional, realizada por el Congreso de la República. La consecuencia inmediata de la disolución del Congreso, fueron las elecciones parlamentarias complementarias realizadas el 26 de enero de 2020, en las que los resultados arrojaron una dispersión de partidos políticos así como la irrupción de representantes de los grupos etnocaceristas, cuyas repercusiones aún están por verse.

### **3.2.3 Contexto social.**

En el ítem vinculado al Contexto Político del presente documento se hizo notar la debilidad política del Gobierno, la misma que se desarrolla en un contexto de conflictividad y desconfianza entre los principales actores políticos, que data desde el año 2012. Con los años, dicha conflictividad ha ido agravándose, y los permanentes destapes vinculados con la corrupción de funcionarios públicos, políticos y candidatos

presidenciales, en el marco de lo que se ha llamado el caso Lava Jato, permiten advertir que la desconfianza en la clase política aún tiene mucho combustible por quemar.

El presente contexto político tiene su correlato en el contexto social, donde la conflictividad ha tenido una dinámica creciente, generando enfrentamientos entre diferentes actores sociales con los representantes del Estado. En efecto, en el documento denominado El Valor del Diálogo, Defensoría del Pueblo (2017) ha advertido un total de 546 casos de conflictos en el periodo 2009 y 2012; y 171 conflictos entre el periodo 2013 – 2015.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha clasificado dichos conflictos en los 10 siguientes tipos:

- Socio ambientales (que representan el 52.2% del total de conflictos): Si bien la Defensoría ha clasificado dichos conflictos bajo el rubro “socio ambientales” en la práctica se trata de diversas situaciones conflictivas entre comunidades o poblaciones rurales o indígenas, contra operadores de inversiones privadas en la zona (generalmente vinculadas con actividades extractivas, de comunicación o generadoras de energía). Si bien el origen del conflicto es el choque entre la comunidad y un inversionista privado por supuestas afectaciones al ecosistema de zona, la agenda de reclamos y acuerdos radican en la satisfacción de servicios básicos (educación, salud, empleo, conectividad, saneamiento, acceso al agua, etc.).
- Asuntos del Gobierno Local (representan el 11.9% del total de conflictos): Están enfocados básicamente en problemas en la atención de servicios a cargo de los municipios (limpieza, seguridad ciudadana, obras de infraestructura) o

con la gestión misma del Gobierno municipal (transparencia de la gestión, casos de corrupción)

- Laboral (representan el 11.0% del total de conflictos): Son conflictos de naturaleza sindical, generalmente de grandes empresas que realizan reducción de personal, suspensión de operaciones o tercerización de contratos, afectado a un número importante de familias de una determinada comunidad.
- Electoral (representan el 6.0% del total de conflictos): Son conflictos vinculados con la continuidad de autoridades locales o regionales, y los respectivos procesos de revocatoria.
- Asuntos de Gobierno Nacional (representan el 4.8% del total de conflictos) generalmente vinculados con compromisos no cumplidos con una colectividad determinada, con propuestas de normas que afectan a grupos organizados de la sociedad (por ejemplo la política de educación sexual en la escuelas o la Promoción del Empleo Juvenil)
- Otros Asuntos (representan el 4.6% del total de conflictos) en la que ingresan conflictos de diversa índole y temporalidad (marchas antikeiko, antiaborto – próvida, entre otros)
- Comunal (representan el 4.2.0% del total de conflictos) temas específicos con una comunidad determinada o entre comunidades (por ejemplo acceso a agua de regadío).
- Asuntos de Gobierno Regional (representan el 2.4% del total de conflictos) generalmente se trata de temas vinculados con la legitimidad de las autoridades regionales y la gestión de las obras publicas.
- Demarcación Territorial (representan el 2.4% del total de conflictos) Relacionado con la delimitación de centros poblados, distritos y provincias. Esa

delimitación es importante, porque determina la asignación de recursos a dichos espacios territoriales

- Cultivo Ilegal de Hoja de Coca (representan el 0.5% del total de conflictos).  
Están focalizados casi exclusivamente por el incremento del precio de la hoja de coca que compra la Empresa Nacional de la Coca – ENACO a productores de determinadas zonas autorizadas por el Gobierno.

Como se puede apreciar, existe una gran conflictividad en el Perú, que tiene distintas fuentes, alcances y dinámicas. Cada uno de ellas constituye una potencial crisis, que junto con la debilidad de Gobierno, la inestabilidad y conflictividad política actual, pueden adoptar dimensiones que afectaría al sistema democrático actual.

En efecto, desde que se hicieron públicos los actos de corrupción de las empresas vinculadas con el sector de la construcción e inversiones en infraestructura, (en la que cada día aparecen más personajes de la política, el empresariado, los medios de comunicación, estudios de abogados entre otros involucrados en el recibo ilegal de dinero, coimas y lavado de activos), existen un divorcio mayor entre la ciudadanía y la clase dirigente en el Perú. El descrédito y la desconfianza por los actos de corrupción que atraviesa a varios Gobiernos se ha visto agravada con la decisión presidencial de diciembre de 2017 de otorgarle el indulto humanitario al ex Presidente Alberto Fujimori, decisión que ha polarizado aún más al país y ha debilitado la poca credibilidad del Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczinsky (quién había prometido en la campaña presidencial que no iba a indultar al mencionado ex presidente).

La combinación de todos los factores antes indicados, crean un cóctel sumamente peligroso, en el sentido que la alta y antigua conflictividad en el Perú, unida a la debilidad política del Gobierno y al descrédito que sufre toda la clase dirigenal en el Perú, puede

hacer que se ponga en duda la democracia como forma de Gobierno eficaz para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

A este escenario hay que incluir, la presencia en el Parlamento (y por tanto, en la agenda política del país) de la agrupación política Unión por el Perú, cuyo principal figura política el apresado ex militar, Antauro Humala Tasso. Los efectos del discurso etnocacerista en los conflictividad social pre existente, puede radicalizar las posiciones de aquellos que se manifiestan contrarios a inversiones mineras y de infraestructura en el sur del país (zona de donde vienen sus principales votos) así como debilitar aún más, la gobernabilidad en dichos territorios.

## **CAPÍTULO IV: FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS CON VALOR PÚBLICO**

### **4.1 Generación de Valor Público en el Desempeño de la Institución Pública**

#### **4.1.1 Dimensión sustantiva de la institución pública.**

La Presidencia del Consejo de Ministros es el organismo de mayor importancia para el Gobierno luego de la Presidencia de la República. Asume, además, toda la carga política del Poder Ejecutivo, en las dos acepciones que el concepto “política” tiene en idioma castellano. En efecto, como se ha indicado en los primeros acápites del presente trabajo, la Presidencia del Consejo de Ministros tiene un doble rol: i) por un lado vinculado con la articulación de políticas públicas (*policies*) entre los distintos sectores y de éstos con los distintos niveles de Gobierno (nacional, regional y local); ii) de otro lado también le corresponde asumir el rol político (*politics*) de vocero del Gobierno (rol que lo asume conjuntamente con el Presidente de la República) y haciendo el rol de operador ante los distintos actores vinculados con la cosa pública (partidos políticos, parlamentarios, gremios empresariales, líderes locales, medios de comunicación, ONGs, entre otros).

Ambos roles (*policies* y *politics*) deberían ser asumidos con la misma responsabilidad dentro de la agenda de la PCM para darle gobernabilidad de una gestión presidencial. Asimismo, ambos roles deberían tener un correlato en la estructura misma de la entidad, como dos columnas con el mismo peso e importancia, que sirvan de soporte a todas las actividades y planes que se ha trazado la gestión ministerial.

Sin embargo, no existe dicho equilibrio. La actual estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros se sostiene en tres columnas, (el Viceministerio de Gobernanza Territorial, la Secretaria General y el Gabinete de Asesores) las cuales, además de asumir

competencias que resultan insuficientes para las exigencias de la PCM, tampoco tienen el mismo peso o se les da la misma importancia entre sí, produciéndose evidentes desequilibrios que se analizarán a continuación:

- **El Viceministerio de Gobernanza Territorial:** El Viceministerio está conformado por tres Secretarías. i) de Descentralización; ii) de Gestión Social y Diálogo; y iii) de Demarcación y Organización Territorial. La Secretaría de Descentralización es la encargada de establecer una relación permanente entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los Gobiernos Subnacionales, principalmente a través de las reuniones periódicas denominadas GORE – Ejecutivo (reuniones entre los equipos de trabajo de los Gobernadores Regionales y sus pares de los distintos Ministerios); y los MUNIS – Ejecutivos (reuniones entre los equipos de trabajo de determinados Municipios y sus pares de los distintos Ministerios). De otro lado, el ámbito de intervención de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (enfocada en la solución y gestión de conflictos sociales de naturaleza no laboral) está principalmente en las provincias y distritos del interior del país donde se desarrollan actividades extractivas. Finalmente, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial tiene por competencia la gestión de los pedidos de delimitación entre centros poblados, distritos y provincias a nivel nacional.

Como se puede apreciar las tres Secretarías del Viceministerio de Gobernanza Territorial llevan la agenda del Gobierno Nacional con los Gobiernos Subnacionales, generando espacios de diálogo entre el ejecutivo, las regiones y municipios, la gestión de los conflictos sociales en dichos territorios y la adecuada delimitación de fronteras entre las distintas circunscripciones territoriales. Este Viceministerio constituye, en el fondo, el Viceministerio de las provincias.

Si bien, la estructura actual es un avance respecto a lo que existía antes (en la que el tema de la descentralización no era relevante para la PCM) se ha omitido incluir dentro de las competencias de dicho Viceministerio, el concepto de Ordenamiento Territorial, que implica una planificación integral territorial a fin de potenciar las fortalezas y capacidades de determinadas zonas, protegiendo la diversidad biológica, cultural y productiva del país.

Asimismo, la creación del Viceministerio, indirectamente lo que ha provocado es que las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros se dividan arbitrariamente en dos: por un lado las relacionadas con provincias del país, y de otro lado, lo demás.

- **La Secretaria General de la PCM:** El Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, por mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tiene el rango de Viceministro y preside la Comisión de Coordinación Viceministerial (que funciona como un Consejo de Viceministros donde se afinan las propuestas que luego se presentarán al Consejo de Ministros). La jerarquía del Secretario General implica que su función debería estar básicamente relacionada con la mejora de la gestión pública y la articulación intersectorial (lo que se denomina Gobernanza); sin embargo, actualmente en la Secretaria General se entre mezclan las competencias relacionadas con los sistemas funcionales de modernización del Estado, simplificación administrativa y calidad de los servicios para el ciudadano (gobernanza), la coordinación intersectorial (gobernanza), el Gobierno digital (gobernanza), la comunicación social (función vinculada con la competencia de la PCM de actuar como vocero del Gobierno). Todas estas Secretarías tiene el mismo peso y prioridad en la agenda de la Secretaria General, tanto la gestión interna de la organización como las actividades del aparato administrativo (esto es

la gestión administrativa, presupuestal, jurídica, y de gestión documentaria de dicha entidad). Es decir, la estructura actual de la PCM obliga al Secretario General a invertir la misma cantidad de tiempo y atención al fortalecimiento de la gobernanza del Estado, que los problemas domésticos de la PCM como organización.

- **El Gabinete de Asesores:** Como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, la Constitución Política del Perú le asigna al Presidente del Consejo de Ministros el rol de vocería política del Gobierno. Sin embargo, no existe formalmente en la PCM un área o dependencia que apoye al Presidente del Consejo de Ministros en la evaluación de los escenarios políticos que tendrá que enfrentar el Gobierno para implementar determinada política pública. Tampoco hay una competencia expresa o asignada a alguna unidad orgánica para que realice y mantenga actualizado un mapeo de los principales *stakeholders* relacionados con la agenda de Gobierno. No hay direcciones u oficinas con operadores políticos que generen la información y las relaciones para que el Presidente del Consejo de Ministros pueda convencer a otros actores (públicos y privados) vinculados con la cosa pública respecto a una acción que desea impulsar el Gobierno. Básicamente, la evaluación política y la articulación con otros actores políticos se ha reducido a contrarrestar los ataques de los opositores a su gestión (sean públicos o privados), labor que generalmente recae en Jefes de prensa e imagen o determinados asesores ubicados en el gabinete de asesores de la PCM. En ese sentido, la vocería política que la Constitución Política del Perú le asigna al Presidente del Consejo de Ministros termina siendo una labor reactiva y poco profesional, sostenida básicamente en las cualidades personales de la autoridad de turno y de su equipo más cercano.

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que el Gabinete de Asesores es la unidad orgánica más volátil de toda la PCM, razón por la cual todo el conocimiento, información y memoria que pueda generar el equipo de asesores de un Presidente del Consejo de Ministros, se pierde con cada nuevo Jefe de Equipo (quien se va con toda la información y experiencia generada), debiendo empezar la PCM de cero cada cierto tiempo.

Como se puede apreciar en la figura 4, que de manera simplificada detalla la actual estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros, las funciones y responsabilidades al interior de esta entidad no estarían proporcionalmente distribuidas, toda vez que mientras el Viceministerio de Gobernanza Territorial asume sólo funciones misionales, la Secretaría General cumple un doble rol: administra la gestión interna de la institución (a través de las Oficinas de Apoyo y Asesoramiento) y también tiene muchas de las funciones misionales de la PCM, teniendo bajo su ámbito a la Secretaria de Gestión Pública, la Secretaria de Gobierno Electrónico, la Secretaria de Coordinación, la Oficina de Comunicación Social y la dirección de la Comisión de Coordinación Viceministerial.

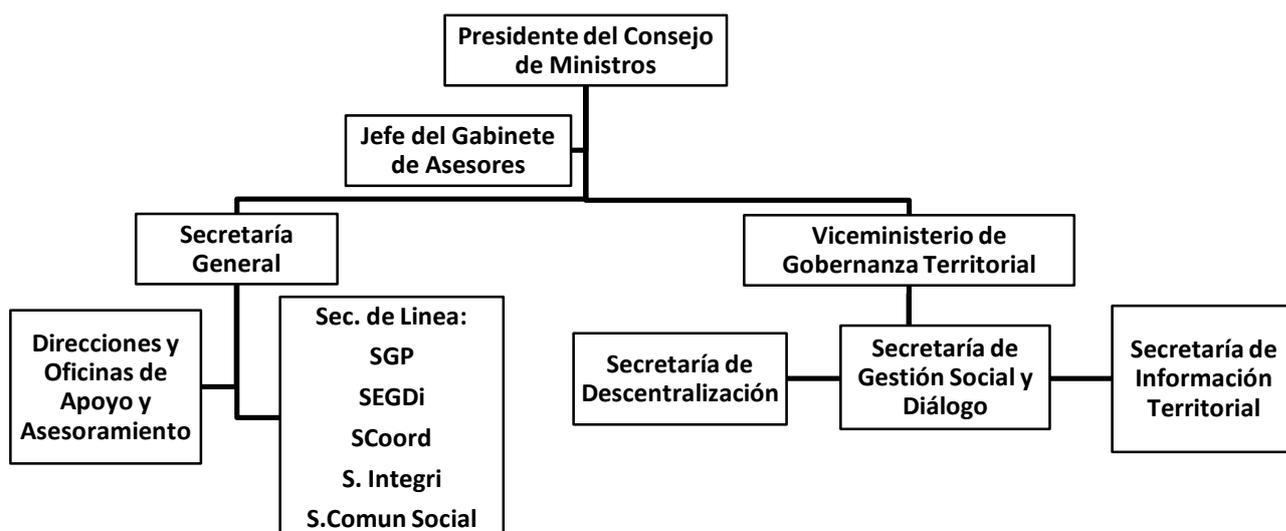
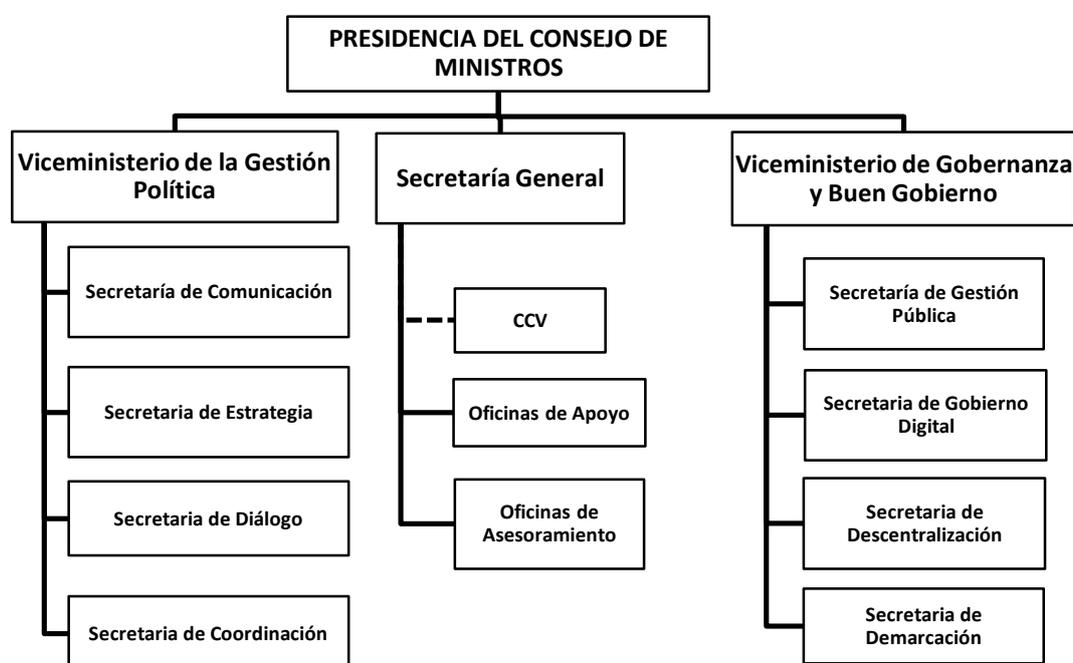


Figura 4: Organigrama de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). Elaboración propia

Por ello, la presente investigación originalmente proponía una reestructuración total de la Presidencia del Consejo de Ministros, redistribuyendo los roles de la Alta Dirección para que las funciones del Vicería Política y de Gobernanza tengan unidades orgánicas que le den soporte y que permitan fortalecer la institucionalidad de ambas competencias. La idea era crear una nueva estructura, en la que la Secretaría General se quede con las tareas de apoyo y asesoramiento así como la gestión del CCV, y se las tareas misionales debían recaer en dos Viceministerios: el de Gestión Política y el de Gobernanza y Buen Gobierno. De manera sucinta, la estructura se grafica en el cuadro adjunto.



*Figura 5: Organigrama propuesto para la PCM. Elaboración propia*

Sin embargo, como parte del presente trabajo de investigación, en el mes de marzo de 2020, se realizó una encuesta a 158 personas así como cuatro entrevistas a especialistas con una vasta experiencia en las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esa mirada del ciudadano (opinión obtenida con las encuestas) así como de los 4 especialistas

consultados, permite replantear la estructura originalmente concebida, según los resultados que se detallan a continuación.

El resultado de la encuesta (realizada entre el 5 y el 14 de marzo) demostró que:

- Aun cuando un 93% de los encuestados coinciden en la necesidad de modificar la estructura de la PCM, el fortalecimiento de la vocería política del gobierno no parece ser una necesidad mayoritaria (solo el 35.3% de los encuestados priorizó ese tema).
- Un 60% de los encuestados priorizó la necesidad de fortalecer la gestión política con otros actores sociales y 48% en fortalecer la coordinación con el parlamento. Esto nos lleva a la conclusión que la percepción de los encuestados apunta a que la reforma de la PCM debería fortalecer la articulación con actores sociales y actores políticos; y no necesariamente para fortalecer la vocería (cuya función parece que los encuestados la relacionan con un tema meramente comunicacional).
- La creación de un Viceministerio tiene una mayoritaria votación favorable (51.6%), pero no llega a ser abrumadora. Una explicación podría ser el hecho que el Viceministerio de Gestión Política puede resultar un poco gaseoso en contenido, sobre todo por el hecho que los encuestados perciben como una necesidad urgente una mayor articulación y no necesariamente una mejor vocería.

Luego de realizada la encuesta, se hicieron 4 entrevistas a expertos en gestión pública: i) El ex Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano Bellido; ii) la actual Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministro, Desilú León Chempén; iii) la Secretaria de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, Sara Arobés Escobar; y iv) el Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Juan José Martínez Ortiz.

Las entrevistas se iniciaron con un idéntico cuestionario de 8 preguntas; sin embargo, según como transcurrían las mismas, se hicieron repreguntas y precisiones que hicieron que cada entrevista tenga un matiz particular. Asimismo, aun cuando cada uno de los expertos tuvieron opiniones distintas de lo que se debería fortalecer en la Presidencia del Consejo de Ministros, si hubo un hilo común en casi todos ellos: La necesidad de fortalecer la coordinación y gestión intersectorial e intergubernamental. Respecto al mecanismo por el cual se fortalecería la coordinación y articulación, tres de los cuatro expertos consideraron viable para tal efecto la creación de un Viceministerio de la Gestión Pública como instrumento para lograr esa articulación. También es importante anotar que, ni las encuestas ni las entrevistas arrojaron un cuestionamiento serio al actual Viceministerio de Gobernanza Territorial (más allá del hecho que un solo viceministerio resulta insuficiente para el amplio abanico de competencias y responsabilidades de la PCM), por lo que la propuesta original del presente trabajo de investigación (de reemplazarlo por uno de gobernanza y buen gobierno) tendrá que ser reevaluada.

Toda política pública con enfoque de valor público tiene tres dimensiones que deben evaluarse para que dicha política sea viable: i) La dimensión política, ii) la dimensión técnica y iii) la dimensión social.

En este caso, si bien teórica y legalmente es viable reestructurar totalmente la Presidencia del Consejo de Ministros creando dos viceministerios (uno que reemplace al Viceministerio de Gobernanza Territorial y otro nuevo de Gestión Política), resulta necesario dar una nueva mirada a la propuesta bajo el prisma de los resultados de las encuestas y las entrevistas realizadas a los expertos.

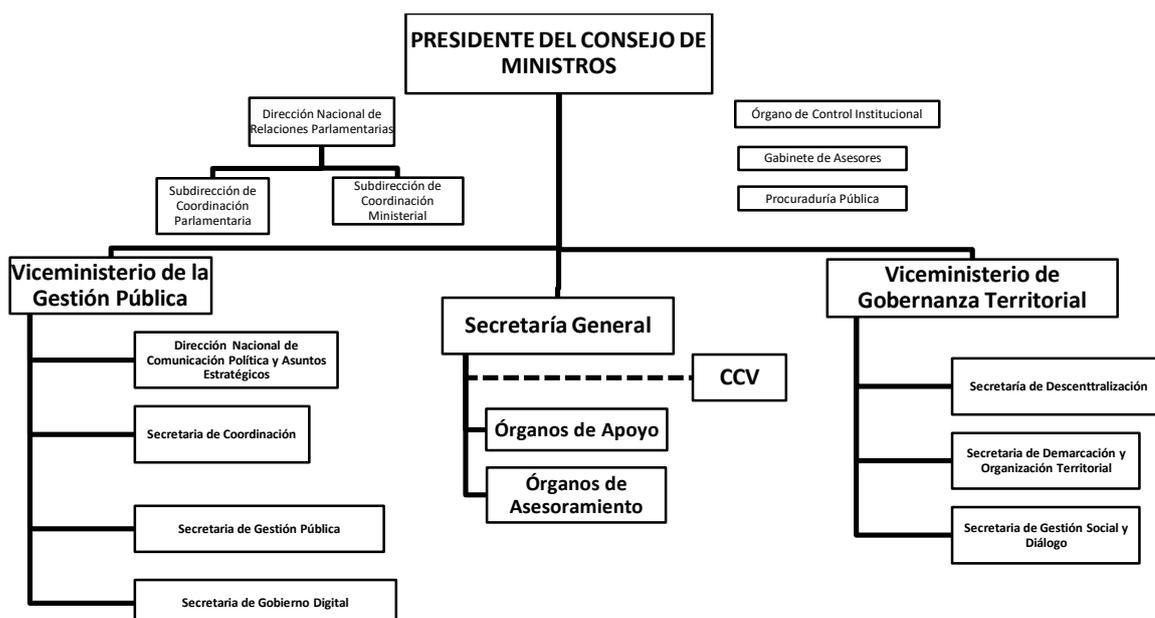
Ambas herramientas nos muestran que desde la dimensión política -y en parte desde la dimensión técnica- no resultaría viable un Viceministerio de Gestión Política (sino por el

contrario lo viable es crear un Viceministerio de la Gestión Pública); como tampoco existe cuestionamientos que sustenten la necesidad de reemplazar al Viceministerio de Gestión Territorial

Efectivamente, los expertos consideraron que el Viceministerio de Gestión Política podría fortalecer la articulación con los principales stakeholders de las políticas de gobierno, así como encargarse (vía delegación) de la vocería el gobierno en determinados temas, principalmente aquellos que por su transversalidad son competencia de la PCM.

Por ello, de aquí en adelante se propone una PCM construida sobre las cuatro columnas siguientes:

- El Viceministerio de la Gestión Pública.
- El Viceministerio de Gobernanza Territorial.
- La Secretaria General.
- El Gabinete de Asesores.



*Figura 6: Propuesta de estructura completa de la PCM. Elaboración propia*

#### **4.1.2 Dimensión operativa de la institución pública.**

##### **4.1.2.1 El Viceministerio de Gestión Pública**

Teniendo como rol fundamental proveer al Presidente del Consejo de Ministros y al Gobierno en general, de la información y conocimiento necesario para el ejercicio de la coordinación y articulación intersectorial y con otros actores sociales vinculados con las políticas que el Gobierno se ha planteado ejecutar. Asimismo, dicho ministerio debe dotar al Presidente del Consejo de Ministro, de la información, redes y mensajes para ejercer una vocería política efectiva conforme la Constitución Política del Perú le ha asignado. Debería contar con 5 Secretarías o Direcciones Generales:

- **Dirección Nacional de Comunicación Pública y Asuntos Estratégicos:**  
Encargada de articular -con todas las oficinas de comunicaciones del Poder Ejecutivo- la oportunidad y contenido de los principales mensajes del Gobierno para plantear, defender o priorizar sus políticas públicas. Esta Dirección también deberá tener dentro de sus competencias habituales, el análisis sobre las tendencias económicas, políticas, sociales, culturales, internas o externas, que pueden afectar las políticas públicas de un Gobierno. A manera de ejemplo, el movimiento “con mis hijos no te metas” responde a una tendencia mundial con un enfoque conservador contrario al enfoque de género que fomentan determinados organismos internacionales. Por ello, si el Gobierno emprende una reforma educativa que incorpore el enfoque de género, debe hacer un análisis de dicha tendencia y los efectos que podría tener para la implementación de dicha política educativa.
- **La Secretaría de Coordinación Intersectorial:** Actualmente, la Secretaría de Coordinación es el órgano de línea, que depende jerárquicamente de la Secretaría

General, encargado de la coordinación con el Congreso de la República, los Organismos Constitucionales Autónomos distintos al Poder Judicial y Ministerio Público, los organismos públicos descentralizados adscritos al Sector Presidencia del Consejo de Ministros, las entidades del Estado distintas al Poder Ejecutivo, las gremios de trabajadores, empresarios y de colegios profesionales, así como las demás entidades de la sociedad civil. Asimismo, se encarga de monitorear las políticas, programas y acciones cuyo carácter abarca a varios o todos los sectores del Poder Ejecutivo. Bajo su competencia está el apoyo a las comisiones permanentes de coordinación y las comisiones multisectoriales adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como se puede apreciar, el rol y las responsabilidades de la Secretaría de Coordinación son de vital importancia para las tareas de articulación de la Presidencia del Consejo de Ministros; sin embargo, su ubicación (bajo el ámbito de la Secretaría General) así como el reducido rol de notificador de comunicaciones y organizador de reuniones para llegar a acuerdos entre sectores cuando el espacio del Comité de Coordinación Multisectorial resulta insuficiente, hace que en la práctica el peso e impacto de dicha unidad sea muy limitado.

Se propone que la Secretaría de Coordinación Integral, focalice sus competencias en el seguimiento y articulación de las políticas públicas, dejando en la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias, el seguimiento de los proyectos de ley y pedidos de información del Congreso de la República. Se propone, también, que dicha Secretaría se ubique bajo el ámbito del Viceministerio de la Gestión Pública y con ello, sus acciones estén permanentemente alineadas con Dirección Nacional de Comunicación Pública y Asuntos Estratégicos y la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias del mismo Viceministerio. Estas tres direcciones

deberían transformarse en la herramienta más potente de la Presidencia del Consejo de Ministros para una adecuada y efectiva articulación multisectorial.

- **Secretaría de Gestión Pública:** Ente rector en materia de modernización del Estado. También es el encargado de resolver en primera instancia los potenciales conflictos de competencias entre entidades del poder ejecutivo, la revisión y aprobación de los instrumentos de gestión de las entidades como el reglamento de organización y funciones, así como la evaluación del impacto regulatorio de las normas que aprueba el poder ejecutivo.

Conforme a su definición legal, tiene a su cargo el proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía. También tiene a su cargo la política de transparencia de las entidades públicas, lo cual incluye el desarrollo de un Gobierno abierto y de la participación ciudadana.

- **Secretaría de Gobierno Digital:** Vinculado con la Política Nacional de Gobierno Electrónico y seguridad cibernética. Actualmente, esta es una de las unidades orgánicas históricamente descuidadas de la administración pública, cuyo rol en materia de regulación de la gestión de las Oficinas de Tecnología de la Información y construcción de una plataforma de interoperabilidad para todo el Estado, cuenta con muy poco apoyo y difusión por parte del Estado.

El objetivo es modernizar la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de que existan funciones y competencias claramente delimitadas. Asimismo, otro objetivo es visibilizar y monitorear permanentemente las acciones de esta Dirección (entre otras de la PCM) que generalmente no pueden colocar sus temas en la agenda de la Presidencia del Consejo de Ministros, por la cantidad de entidades, direcciones y competencias que sobrecargan las tareas diarias de la

PCM. Es decir, lo que se busca no es que haga más o nuevas tareas, sino que la reducción de unidades y ordenamiento de las competencias de la PCM permitan que haya un adecuado monitoreo de esta Dirección para que haga lo que tiene que hacer.

La estructura general propuesta merece hacer una par precisiones sobre: i) el Acuerdo Nacional; y, ii) la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias

**Con relación al Acuerdo Nacional**, este es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Cada una las políticas incluidas en el Acuerdo Nacional, constituyen ejes centrales de las políticas que debería cumplir el Estado Peruano.

El Acuerdo Nacional se ha definido a sí mismo como: “Es Estado pero no es Gobierno”<sup>11</sup>. Es decir, es un espacio de diálogo promovido desde el Ejecutivo, dependiente administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo objetivo es consensuar políticas de Estado que trasciendan las gestiones de gobierno, pero a la vez, no es gobierno toda vez que –por lo menos teóricamente- busca mantener su independencia respecto a las gestiones de gobierno<sup>12</sup>. Con ello busca una neutralidad que le permita llegar a acuerdos con diversos actores (incluso los opositores al gobierno de turno) sobre políticas públicas (sin entrar en el detalle de las actividades a implementar).

---

<sup>11</sup> Esa definición pertenece al propio Javier Iguíñez Echevarría, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, expresada en diversas reuniones de trabajo. Grafica la independencia del Acuerdo Nacional respecto a la línea política del Gobierno de Turno.

<sup>12</sup> Esa “independencia” también es discutible. En los últimos años, su participación en la escena política nacional se ha hecho visible, cuando el Gobierno ha necesitado mostrar un nuevo espacio de diálogo, sin que ello haya sido sostenible en el tiempo.

Lamentablemente, ese espacio de diálogo y concertación de políticas de Estado no ha tenido el rol preponderante que se esperaba. Su poca presencia en la escena política nacional, así como el hecho que los principales actores políticos (Presidente de la República, Congresistas, Empresarios, Gremios Sindicales, Partidos Políticos, entre otros) no usen esa plataforma para llegar acuerdos o formular propuestas, ponen en tela de duda su actual permanencia en la PCM o la necesidad de replantear sus funciones.

Por ello, no ha sido tomado en cuenta en la nueva estructura de la PCM.

**Con relación a la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias:** se debe precisar que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento se da en tres planos: el primero es la gestión de los proyectos de ley; la segunda es la atención a los pedidos de los congresistas (información, reuniones, atención de denuncias, etc.) y la tercera, es el seguimiento de los temas que pueden y generan conflictos o acercamientos de posiciones e intereses entre los distintos grupos parlamentarios.

Actualmente la coordinación parlamentaria de la PCM se da a través de una unidad adscrita a la Secretaría de Coordinación Integral y que apenas puede consolidar los pedidos de los congresistas y el seguimiento a los principales proyectos de ley que se tramitan en el Congreso. Se necesita una Dirección encargada de articular las posiciones del Poder Ejecutivo sobre los proyectos de ley que elabora el Congreso para opinión del ejecutivo, así como de los proyectos de Ley que elaboran las entidades del Gobierno en el ámbito de su competencia. Asimismo, esta dirección debería llevar un registro y seguimiento de las reuniones, pedidos y gestiones que realizan los congresistas frente al Poder Ejecutivo, a fin de poder hacer un mapeo de los principales problemas planteados por las distintas bancadas (organizados por región, congresista, tema, sector competente, entre otros).

Finalmente, el equipo de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias debería obtener información de sus pares en cada Ministerio a fin de mantener informado y documentado directamente al Presidente del Consejo de Ministros. Es por ello, que la estructura que se propone en el presente trabajo de investigación, ubica a la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias, por excepción, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros.

#### ***4.1.2.2 El Viceministerio de Gobernanza Territorial.***

La propuesta de la presente investigación mantiene al Viceministerio de Gobernanza Territorial, con su estructura actual, esto es tres Secretarías. i) de Descentralización; ii) de Gestión Social y Diálogo; y iii) de Demarcación y Organización Territorial

De las tres secretarías con las que cuenta el Viceministerio de Gobernanza Territorial, resulta pertinente enfocarnos en una de ellas: La Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Esta Dirección históricamente ha tenido un rol pasivo o reactivo frente a los conflictos sociales que se generan al interior del país principalmente por el impacto de las inversiones extractivas en zonas de profunda pobreza. Pocas veces ha tenido la capacidad de articular eficazmente con los viceministros y autoridades locales relacionadas con el conflicto, y menos aún, anticiparse a conflictos para evitar los mismos. Básicamente su rol es el de facilitar el diálogo entre los actores de un conflicto social, y llevar un registro y seguimiento de los acuerdos adoptados. Resulta indispensable empoderar dicha Dirección para transformarla en el ente rector de un sistema funcional de manejo de conflictos sociales, que pueda desarrollar una metodología, información intersectorial, conocimiento y sobre todo, logros visibles.

Si bien la gran mayoría de conflictos sociales tienen un origen medio ambiental, siempre tienen un trasfondo político y de reivindicación de exigencias comunales para el

acceso de servicios públicos a cargo del Estado, lo que en la práctica se transforma en oportunidad de generar liderazgos políticos dentro de la comunidad. En ese sentido, es indispensable que la Dirección de Gestión Social y Diálogo desarrolle un “expertise” político con operadores calificados y bien informados que puedan leer los intereses políticos que se esconden detrás de cada conflicto social.

También es importante dejar anotada una idea que muchos gestores públicos vienen comentando, en el sentido de dotar a la Dirección de Gestión Social y Diálogo, ente rector en materia de conflictividad social, haciendo que las oficinas de diálogo y relaciones comunitarias de diversos ministerios (educación, energía y minas, transportes y comunicaciones, salud, entre otros) y de los Gobiernos Subnacionales formen parte de un sistema funcional que permitan que el poder ejecutivo tenga una intervención proactiva y coherente en el manejo de los potenciales conflictos sociales. Evidentemente, para crear este sistema funcional se requiere una norma con rango de Ley y un diseño eficaz que permitan un trabajo articulado entre las oficinas de diálogo de los distintos sectores y niveles de gobierno.

Como comentario final sobre las competencias de este Viceministerio, resalto lo declarado por Pedro Cateriano Bellido, Ex Presidente del Consejo de Ministros, quien señaló en la entrevista concedida para el presente trabajo de investigación, la necesidad de evaluar el proceso de descentralización, proceso que fue promovido y apurado en su implementación por distintos gobiernos, pero sin tomar en cuenta las capacidades de cada gobierno regional. Asimismo, para Cateriano Bellido, en caso hubiera el escenario político y técnico ideal, resultaría pertinente analizar los límites de la autonomía de los gobiernos locales, quien, a veces, desconocen exprofesamente las atribuciones rectoras del gobierno nacional.

#### ***4.1.2.3 La Secretaria General.***

Actualmente la Secretaria General comprende dos grandes funciones: por un lado, las vinculadas con la gestión interna de la Presidencia del Consejo de Ministros (la gestión de sus recursos humanos, logísticos, económicos, etc.); y por otro lado, la supervisión de: i) las Secretarías que no están bajo el ámbito del Viceministro de Gobernanza Territorial; ii) de los distintos organismos públicos adscritos de la PCM.

Precisamente su dispersión temática es la que origina que muchos temas relevantes de cada una de las unidades bajo su ámbito no encuentren un espacio ni oportunidad para desarrollarse adecuadamente.

En la mayoría de los Ministerios, la Secretaría General actúa como Gerencia General del Ministerio, administrando los recursos, equipos, información y documentación de la entidad. Se propone que la Secretaría General de la PCM se limite al rol de la gestión interna de la Institución, teniendo bajo su ámbito las direcciones de Asesoría Legal; Administración; Presupuesto y Planeamiento; Prensa y Comunicaciones; y Trámite Documentario.

La propuesta del presente trabajo de investigación es que la Secretaria General la Presidencia del Consejo de Ministros, como todas las secretarías generales de los Ministerios, se enfoque en la gestión administrativa interna de la institución, con una función adicional, la coordinación de la Comisión de Coordinación Viceministerial –CCV, cuya atribución se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

#### ***4.1.2.4 El Gabinete de Asesores.***

La propuesta consiste en que el Gabinete de Asesores se constituya en un staff de Asesores especializados en los temas que sean materia de la agenda del Gobierno de turno.

Cada asesor será un articulador de los temas específicos que le encargue el Presidente del Consejo de Ministros o el Jefe de Gabinete de Asesores.

#### ***4.1.2.5 Entidades bajo el ámbito de la PCM.***

En el año 2014, la Presidencia del Consejo de Ministros tuvo bajo su ámbito un total de diecinueve entidades adscritas, Actualmente, luego de varias reformas, se han reducido a catorce entidades y son las siguientes:

- Despacho Presidencial
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONCYTEC (\*).
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA (\*\*\*)).
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre – OSINFOR (\*\*).
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (\*\*).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (\*).
- Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN (\*\*).
- Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (\*\*).

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN (\*\*).

- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS (\*\*).

- Acuerdo Nacional (propiamente no es una entidad pública, pero si es un espacio importante de articulación de los principales actores vinculados con las políticas nacionales de largo plazo, sin embargo, nunca se le ha dado la relevancia debida).

De las 14 entidades actuales, 2 (resaltadas con un \*) no tienen una relación directa con las funciones de vocería y de centro de Gobierno de la PCM, pudiendo ser reasignadas al Ministerio de Educación (CONCYTEC), y Ministerio de Economía y Finanzas (INEI). De igual manera, los 6 organismos reguladores de la inversión privada y de la defensa de la competencia (resaltado con dos \*\*) podrían pasar al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin que la regulación de los contratos de concesión o asociación pública privada sobre inversiones en energía, minas, telecomunicaciones, saneamiento y forestal, así las distorsiones al acceso y salida y libre mercado y competencia, guarden coherencia con las políticas de inversiones y económicas planteadas desde el MEF.

El caso de DEVIDA merece un análisis especial: de acuerdo al Decreto Supremo 047-2014-PCM, DEVIDA es el organismo público ejecutor encargado de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Dicha estrategia (aprobada mediante Decreto Supremo 061-2017-PCM) se sostiene en los tres ejes siguientes:

- Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible: vinculado con el financiamiento y fortalecimiento de capacidades para que las poblaciones ubicadas en zonas cocaleras. El desarrollo integral implica la articulación con diversos sectores como los Ministerios de Agricultura, Producción, Vivienda y Saneamiento, Transportes y

Comunicaciones, Comercio Exterior, entre otras; así como con los Gobiernos Subnacionales que cuentan con zonas cocaleras.

- **Interdicción y Sanción:** la interdicción y sanción de la producción y comercio ilegal de drogas, son competencias de los Ministerio de Defensa, Justicia y del Interior; así como del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- **Prevención y Rehabilitación:** si bien DEVIDA es el ente rector en materia de prevención para el consumo de Drogas, dicha rectoría debe ir de la mano de las atribuciones y funciones del sector Salud en materia de tratamiento frente al consumo.

Como se puede advertir, la estrategia de lucha contra las drogas, implica la participación de diversos actores públicos y acciones transversales a diversos sectores. En ese contexto, el rol de DEVIDA es precisamente de articulador para que los temas y responsabilidades específicas de cada entidad vinculadas con la lucha contra el tráfico y consumo de drogas, formen parte de la agenda política de cada sector y se cumpla dentro de los plazos previstos en la estrategia.

Como se puede apreciar, en la práctica, la función de DEVIDA es la de ejercer la gobernanza de la estrategia nacional contra las drogas ilegales, la que, a su vez, es transversal a varios sectores, organismos constitucionalmente autónomos y los tres niveles de Gobierno. Es precisamente por la naturaleza de su estrategia, que DEVIDA debe quedar en la Presidencia del Consejo de Ministros por estar relacionado con el Centro de Gobierno que le compete a la PCM. Si la estrategia fuera unisectorial, su ubicación en el sector PCM estaría descartada.

Con ello, bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, solo deberían quedar 6 entidades públicas.

#### **4.1.2.6 Recursos humanos.**

No existe información en línea sobre la cantidad de personal real con la que cuenta la Presidencia del Consejo de Ministros. El portal de transparencia de la PCM da información desagregada sobre cada funcionario o servidor de la entidad (nombre del funcionario, tipo de contrato, monto, duración) pero no da información agregada sobre el número global de personas que prestan servicios en la Presidencia del Consejo de Ministros (bajo las diversas modalidades contractuales). Se desconoce el motivo por el que, el portal de transparencia de la PCM no tiene actualizada la información.

La información oficial y pública que se tomará como línea de base, es la obtenida por el informe de transferencia de gestión de Gobierno (2011 – 2016) publicada en el portal electrónico de la PCM<sup>13</sup>, en la que se detalla que al 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros contaba con:

338 personas bajo el régimen CAS.

90 personas bajo el régimen del DL 276.

4 personas bajo el régimen de Gerentes Públicos.

19 personas bajo el régimen del Fondo de Apoyo Gerencial – FAG.

4 personas bajo el régimen de Fondo de Apoyo Gerencia – Personal altamente calificado – PAC.

85 personas contratados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

---

<sup>13</sup> Informe de Transferencia de Gestión 2011 – 2016. Página 73, en [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/INFORME\\_TRANSFERENCIA\\_2011-2016.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/INFORME_TRANSFERENCIA_2011-2016.pdf)

10 personas destacadas de otras entidades públicas.

A eso habría que agregar al Ministro y Secretario General, vinculados bajo el régimen del servicio civil.

En consecuencia, la PCM tenía al 27 de julio de 2016 un total de 552 personas prestando servicios bajo distintos regímenes de contratación de personal.

Es muy probable que el número de personal bajo los regímenes CAS, FAG y PAC se haya incrementado durante los años 2017 y 2018 por efecto de la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en el año 2017. Por ello, la implementación de la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, implica, en principio, un reordenamiento de las plazas y puestos ya existentes, previéndose un incremento del 20% de puestos por efecto de la creación del Viceministerio de la Gestión Pública.

Asimismo, la implementación de la propuesta, no requerirá de un largo de proceso de capacitación ni de adaptación, toda vez que la reforma se trata principalmente de un reordenamiento de funciones que se encontraban dispersas en el anterior modelo.

#### ***4.1.2.7 Recursos logísticos.***

En materia logística, un proceso de modernización como la que se plantea en el presente documento, requiere de equipos informáticos, de comunicaciones, material de información (revistas especializadas, base de datos y estadísticas), así como una gran cantidad de almacenaje de información en línea. Por ello, es fundamental el área de tecnologías de la información de la PCM, no solo para que pueda dar soporte al importante flujo de información que implica esta reforma, sino también para garantizar la seguridad de dicha información.

De otro lado, si bien no es una condición sine qua non para la implementación de una reforma, resulta recomendable que todo el equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros se ubique físicamente en un solo lugar.

En efecto, la Presidencia del Consejo de Ministros, como muchos otros ministerios y entidades públicas, no cuenta con un edificio en el que puedan ubicarse todas las personas que prestan servicios a la entidad.

Hasta julio del año 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros tenía repartido a su personal en 6 sedes distintas, ubicadas en tres distritos (Cercado de Lima, San Isidro y Surco). En el 2018, si bien la dispersión de sedes se ha reducido, físicamente el personal de la PCM aún se encuentra disperso entre Miraflores y el Cercado de Lima, lo que evidentemente dificulta las coordinaciones personales entre las distintas áreas, así como la atención oportuna a los usuarios de los servicios que presta la Presidencia del Consejo de Ministros.

Tener al personal en distintas sedes, incrementa los costos de gestión administrativa (se multiplican los servicios de limpieza, seguridad, puntos de red, mesa de partes), así como la gestión y pago de los servicios (varias facturas con distintas fechas para el pago de energía eléctrica, agua, estacionamiento, centrales telefónicas, entre otros). Por eso, una modernización de la PCM implicará, de alguna manera, una gestión interna más eficiente, no solo para reducir costos, sino para reducir los tiempos para el acceso a información y la toma de decisiones.

#### ***4.1.2.8 Recursos financieros.***

La propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros no implica una inyección mayor de recursos del tesoro público, sino de hacer mucho más eficientes los recursos actualmente asignados.

Por ejemplo, el presupuesto de apertura del 2018 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018) de la Presidencia del Consejo de Ministros ascendió a S/. 130'607,772, de los cuales más del 65% estaba destinado a gastos corrientes (S/. 71'805,604 en bienes y servicios, S/. 4'462,446 en pensiones y prestaciones sociales y S/. 8'312,943 en planillas de personal y obligaciones sociales).

La modernización que se plantea en el presente documento, incide es un uso más eficiente de los recursos asignados, principalmente en lo correspondiente al gasto corriente, previéndose un leve incremento marginalmente en el presupuesto de personal, equipos, servicios, muebles entre otros. No se está considerando un incremento del presupuesto por gastos de capital (adquisición de un inmueble para todo el personal de la PCM) toda vez que este gasto actualmente resultaría políticamente inviable.

En principio, la modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros implicaría un incremento no superior al 20% del gasto corriente, es decir cerca del 10% del presupuesto total de la entidad.

#### **4.1.3 Dimensión política de la institución pública.**

##### ***4.1.3.1 Identificación de los grupos de interés.***

La propuesta de modernizar la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros puede despertar expectativas e intereses de diversos actores, tanto del sector

público como del sector privado. Un primer paso para analizar la importancia de los *stakeholders* es identificarlos y posteriormente establecer el interés (positivo o negativo que pudieran tener sobre la propuesta), el poder del que gozan (poder económico, político, mediático, etc.) y luego las estrategias para que apoyen la presente propuesta.

**Tabla 2**

***Identificación de grupos de interés***

---

**Sector Público**

---

**Despacho Presidencial:** El Despacho Presidencial está conformado por una Secretaría General, quién está al mando de Subsecretarías que, a su vez, se encargan de temas administrativos, asesoría jurídica, planeamiento y presupuesto, agenda y actividades, así como de comunicación estratégica y prensa. Toda esta estructura organizacional se encarga de darle asistencia técnica y administrativa al Presidente de la República para la toma de decisiones sobre cómo ejercer su vocería y como delimitar las políticas públicas en agenda. Cabe mencionar que esta entidad tiene una particularidad: Aun cuando reciban órdenes directas del Presidente de la República, formal y legalmente son un órgano adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros. De esta manera, aun cuando el Despacho Presidencial se encuentre como un órgano dependiente de la PCM, en la práctica es un área de apoyo para el Presidente de la República y, por lo tanto, trabajan como uno solo, donde la cabeza no es la/el Secretaria/Secretario General de la PCM sino el Presidente de turno.

---

**Presidencia del Consejo de Ministros:** La Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad pública más importante del Poder Ejecutivo después del Presidente de la República. Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, es el órgano político por

---

---

excelencia del Gobierno. No obstante que la modernización de su estructura (a fin de fortalecer las competencias políticas) resultas necesarias para dicha entidad, no necesariamente el fortalecimiento de la PCM puede generar un entorno favorable, toda vez que opacaría el poder político de otros actores.

---

**Ministerio de Economía y Finanzas:** Es el sector encargado de las finanzas públicas (generación de recaudación, endeudamiento y gasto público) así como de los incentivos a la economía (aranceles, inversiones privadas, entre otros). El Ministerio de Economía y Finanzas, desde la década de los años 90, se ha constituido en el actor más importante para definir (a partir de la asignación de Presupuestos) cuáles políticas públicas pueden resultar viables y cuáles no.

---

**Defensoría del Pueblo:** Si bien sus recomendaciones no son obligatorias, sus opiniones pueden ayudar a poner en la agenda, determinado tema de interés, así como cuestionar la viabilidad de algunas políticas de Estado.

---

**Gobiernos Regionales:** El proceso de regionalización en el Perú se reactivó con la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, creándose Gobiernos Regionales en las circunscripciones territoriales de los Departamento. El objetivo era que dichos Gobiernos Regionales, de manera voluntaria y consensuada se transformaran en Regionales (con la fusión o absorción de una o más regiones). El proceso nunca se dio, sin embargo, los Gobiernos Regionales operan desde el año 2002 y reciben ingentes cantidades de recursos del tesoro público y por concepto de canon por las inversiones que realizan al interior de sus territorios.

---

**Gobiernos Locales:** En el Perú existen 1874 Municipios Distritales y 196 Municipios Provinciales, muchos de los cuales sobreviven de las transferencias que remiten el Poder Ejecutivo (FONCOMUN) o del Canon por las inversiones privadas en su territorio.

---

**Organismos Adscritos a la PCM:** actualmente son

- Despacho Presidencial
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONCYTEC
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre – OSINFOR
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI
- Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN
- Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS

---

**Sector Privado**

---

---

**Gremios Empresariales:** los gremios empresariales son agrupaciones de empresas que se asocian sin fines de lucro y tienen por finalidad ejercer una vocería conjunta sobre los temas que pueden ser de interés de dicho grupo. Los principales gremios son:

Sociedad Nacional de Industrias – SNI

Sociedad Nacional de Minería, Energía y Petróleo

Asociación de Exportadores - Adex

Cámara de Comercio de Lima

Cámara Peruana de la Construcción – CAPECO

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP

Sociedad Nacional de Pesquería – SNP

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN

---

**Iglesia Católica:** Presente en la historia del Perú desde el inicio de la conquista española en el siglo XVI. Desde la fundación de la república y hasta mediados del siglo XX fue la principal prestadora de los servicios públicos que debieron estar a cargo del Estado (es decir, la educación los servicios de salud, el registro civil) a través de hospicios y congregaciones religiosas. Su influencia en la población y en el Estado (los tres poderes públicos) sigue siendo importante.

---

**Iglesias Protestantes:** Si bien la presencia de las iglesias cristianas no católicas en el Perú se remonta a la época de la colonia (<sup>14</sup>), recién es en la segunda mitad del siglo XX que se fortalece la presencia de dichos cultos, primero en zonas rurales alejadas de la metrópoli

---

---

<sup>14</sup> la historia del luterano Mateo Salado (Matheus Saladé) quemado en la hoguera por la Santa Inquisición de Lima, acusado de hereje, es el referente más antiguo y conocido de la presencia de iglesias cristianas no católicas en el Perú.

---

(pueblos de la selva y sierra norte), y luego en las principales ciudades del país, adquiriendo mayor presencia e influencia a partir de finales del siglo XX.

---

**Gremios Sindicales de servidores públicos:** Los gremios sindicales de trabajadores públicos se encuentran dispersos. Si bien existe una Central Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú – CITE que agrupa a todos los sindicatos de trabajadores estatales, en la práctica determinados sindicatos de empresa (los sindicatos de SUNAT, preinversión, Contraloría General de la República, de Inspectores laborales del Ministerio de Trabajo, médicos de ESSALUD, etc.) tienen más influencia de manera individual que a través de una federación o central de sindicatos.

---

**Universidades y Centros de Investigación vinculados con la reforma del Estado:**

Hasta hace unos 15 años, las universidades que formaban o realizaban investigaciones sobre temas estatales solo eran: i) La Pontificia Universidad Católica, ii) el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, desde 1980), iii) el Instituto de Estudios Peruanos (IEP desde 1964) y iv) el Grupo Apoyo. El crecimiento de la economía peruana y la necesidad de contar con un Estado predecible y técnico ha hecho que los centros de investigación de universidades como Universidad de Pacífico, Pontificia Universidad Católica, Escuela de Administración y Negocios – ESAN, Universidad San Ignacio de Loyola – USIL, entre otras, incorporen en sus currículos, postgrados en gestión pública así como desarrollen diversos mecanismos de difusión para tener una presencia en la discusión de temas de reforma del Estado.

---

**Formadores de Opinión vinculados con la Reforma del Estado** (Carlos Alza, Diethel

Columbus, Rosa María Palacios, Aldo Mariátegui, Jaime de Althaus, José Carlos Requena).

**Medios de comunicación formal:** (prensa escrita, televisión por cable, radio de noticias).

En este punto es importante anotar que los formadores de opinión, los medios de comunicación formal así como los portales digitales independientes, usan sus redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram) para ir formando opinión.

---

### **Partidos Políticos**

**Congresistas:** El nuevo Parlamento (en entró en funciones en marzo del 2020, para terminar el mandato del disuelto parlamento elegido en 2016), aun no muestra una agenda de trabajo definida, ni liderazgos que sobresalgan más allá del caso de Martha Chávez (por su experiencia como congresista), Daniel Urresti (por ser el congresista más votado) o Manuel Merino de Lama (por ser Presidente del Congreso).

Aquí también es importante anotar la diferencia entre Congresistas y Bancadas Políticas. Es decir, el hecho que un grupo de congresistas formen una bancada no necesariamente implica intereses unísonos. Muchas veces las posiciones individuales de cada congresista (sobre todo en partidos poco consolidados) se anteponen a las posiciones de la bancada.

---

**Partidos Políticos:** No necesariamente existe una identidad entre partidos políticos y los congresistas de la República. A lo largo del presente trabajo se ha mencionado la poca institucionalidad de los partidos políticos en el Perú. Sin embargo, no puede soslayarse la influencia de determinados partidos políticos en los temas vinculados con la cosa pública. Entre los principales partidos a tener en cuenta están: Fuerza Popular, APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Alianza para el Progreso y más recientemente, Frente Amplio.

---

**Potenciales candidatos a la Presidencia:** Bajo la misma premisa, existen “líderes naturales” o potenciales candidatos a la Presidencia, que aun cuando no tienen un partido

---

---

definido, tienen influencia en los temas de gobierno. Por ejemplo: Verónica Mendoza, Kenji Fujimori. Salvador del Solar, George Forsyth, entre otros.

---

### **Sociedad Civil**

**Organismos No Gubernamentales de DDHH:** Comisión andina de juristas; Instituto de Defensa Legal

---

**Organismos No Gubernamentales especializados en mejora del Estado:** Asociación Civil Transparencia. Ciudadanos al Día, Sociedad Peruana de Derecho Administrativo.

---

**Colegios Profesionales:** Entre los muchos colegios profesionales, existen tres gremios son los que mayor influencia tienen en la ciudadanía sobre temas vinculados con el Estado: el Colegio de Abogados de Lima, Colegio de Contadores; Colegio de Ingenieros del Perú.

---

**Portales Digitales Independientes:** Ojo Público, La mula; Convoca.pe, IDL reporteros, Manifiesto, El Panfleto, entre otros.

---

**Redes Sociales:** No se debe dejar de mencionar a las redes sociales que, aun cuando no haya un liderazgo visible, pueden realizar un activismo político muy importante y agrupar numerosas personas en función a una causa común. (por ejemplo: NO a Keiko)

---

### **Organismos Internacionales**

OCDE /CLAD / CEPAL / OEA

---

Banca Internacional de Fomento BM / BID / CAF

---

*Nota: Elaboración propia*

#### 4.1.3.2 Elaboración del mapa político.

En este punto, lo que se analizará es la posición de los distintos actores (descritos en el numeral anterior) respecto a nuestra propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las posiciones pueden ser: (i) favorables a la propuesta, (ii) tendencia favorable, (iii) una posición neutra, (iv) con tendencia en contra, o (v) abiertamente en contra de fortalecer la gestión política y la gobernanza de la PCM.

**Tabla 3**

*Mapa político de stakeholders*

<i>STAKEHOLDE</i>	<b>A Favor</b>	<b>Con</b>	<b>Neutro</b>	<b>Con</b>	<b>En</b>
<b>RS INTERNOS</b>		<b>tendencia</b>		<b>tendencia</b>	<b>contra</b>
<b>Y EXTERNOS</b>		<b>favorable</b>	<b>Indiferente</b>	<b>en contra</b>	
<b>Sector Público</b>					
Despacho				X	
Presidencial					
PCM		X			
MEF				X	
Defensoría del					
Pueblo		X			
Gobiernos					
Regionales		X			
Gobiernos					
Locales		X			



Partidos Políticos	X	
Potenciales candidatos a la Presidencia		X

---

**Sociedad Civil**


---

Organismos No

Gubernamentales X

de DDHH

Organismos No

Gubernamentales

especializados en X

mejora del

Estado.

Colegios

Profesionales X

Portales Digitales

Independientes X

---

**Organismos Internacionales**


---

OCDE /CLAD /

CEPAL / OEA X

Banca

Internacional de X

Fomento BM /

BID / CAF

---

*Nota: Elaboración propia*

**Despacho Presidencial:** La posición inicial de la Secretaria General del Despacho Presidencial será con tendencia en contra, debido a que el fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, y en particular, su influencia política dentro del Gobierno, podrían reducir la influencia que ejerce la Secretaria General del Despacho Presidencial.

**Es uno de los actores en los que hay que buscar una estrategia de reposicionamiento.**

**Presidencia del Consejo de Ministros:** La posición original de la Presidencia del Consejo de Ministros tendrá una tendencia favorable a la propuesta de modernización de la estructura de la PCM, toda vez que aún debe estar fresco en la memoria de los técnicos y directivos de la PCM, así como de los funcionarios de Gobierno, las consecuencias que trae para una gestión presidencial, la ausencia de un equipo especializado en la gestión política<sup>15</sup>.

**Ministerio de Economía y Finanzas:** El primer enfoque del MEF frente a cualquier reforma o cambio estructural es evaluar el costo de dicha reforma. En tanto no haya certeza respecto al hecho que la reforma será de costo 0, la posición del MEF será (siempre) negativa. De igual modo, esta posición se mantendría al suponer que el fortalecimiento de la capacidad de gestión política de la PCM podría reducir el poder político del MEF. **Es otro de los actores en los que hay que trabajar una estrategia de reposicionamiento.**

---

<sup>15</sup> Cabe indicar que el presente trabajo de investigación se inició cuando presidía el Gobierno, el señor Pedro Pablo Kuczynski. La recopilación de información, así como la elaboración del mismo, tuvo como telón de fondo la toma de mando del Presidente Martín Vizcarra, así como su enfrentamiento con el Parlamento elegido en el 2016 (en donde el Oficialismo era una débil minoría) que derivó en la disolución de dicho Poder en setiembre de 2019. Desde julio de 2018 la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros asumieron un rol mucho más político y confrontacional que en el periodo 2016- 2018.

**Defensoría del Pueblo:** En principio, la Defensoría del Pueblo tendría una posición con tendencia favorable a la reforma, en la medida en que ésta tiene por objeto, la mejora de las políticas y servicios que el Gobierno presta al ciudadano y que deben ser articuladas por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, la propuesta debe incidir en los beneficios que una mejor gestión política podría generar en el manejo y coordinación de los conflictos sociales.

**Gobiernos Regionales y Locales:** Los Gobiernos Subnacionales podrían mostrar tendencia sería favorable a la modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la medida en que ésta permitiría una mejor gestión política con dichos niveles de Gobierno. En efecto, Los Gobiernos Subnacionales siempre se muestran a favor del fortalecimiento de la PCM toda vez que dicha entidad actúa como interlocutor y articulador de los pedidos que estas entidades realizan al Poder Ejecutivo.

**Organismos Adscritos a la PCM:** Suponemos que tendrán una posición negativa. Siempre tendrá una oposición a toda reforma que implique la reubicación de los organismos adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministro, para que sean supervisados por otro Ministerio. Está muy arraigado en la cultura organizacional del Poder Ejecutivo, que mientras más cerca se encuentre una entidad a la fuente del poder político, mejores oportunidades tendrá para implementar sus políticas y objetivos. Esa misma creencia opera en las entidades adscritas a la PCM. Sin embargo, ese punto es no negociable. Mientras que la Presidencia el Consejo de Ministros tenga más entidades bajo su ámbito, son más puntos de atención que distraen la capacidad de la PCM para evitar futuros conflictos y/o ataques en temas que son de su directa competencia.

**Este es otro de los grupos en los que hay que trabajar una estrategia de reposicionamiento.**

**Gremios empresariales:** Inicialmente, los gremios empresariales podrían tener una posición con tendencia negativa -similar a la posición del MEF- por los costos e incremento de la burocracia que ello podría generar. Asimismo, a mayor burocracia, también se incrementará la tramitología, lo que implica un aumento de costos de transacción para los inversionistas.

Sin embargo, como se ha podido advertir durante todo el año 2016 y 2017, la debilidad del Gobierno y su incapacidad para lidiar en el terreno político, afecta el crecimiento de país y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el contexto económico internacional. Por ello, contar con un Gobierno con herramientas sólidas para realizar una adecuada gestión política y una efectiva coordinación y articulación multisectorial podría generar que la propuesta de modernización de la PCM genere una tendencia favorable entre los grupos empresariales.

**Iglesias Católica y protestantes:** Las funciones de la PCM no están vinculadas directamente con los valores e intereses que propugna la iglesia católica (como sí podría suceder con otros Ministerios como Salud, Educación, Mujer o Justicia), en ese sentido, en la medida en que no existe colisión de intereses con ambos actores, probablemente la posición de las iglesias resulte neutra.

**Gremios Sindicales de servidores públicos:** Originalmente podrían tener una posición en contra. La primera reacción frente a la palabra “reforma” es negativa, porque asumen que toda reforma incluye reducción de personal o de derechos laborales.

**Este es otro de los grupos en los que hay que trabajar una estrategia de reposicionamiento.**

**Universidades y Centros de Investigación:** Tendrán una tendencia favorable. Generalmente las reformas en el Estado se gestan en la academia, y es también ella quien

da el soporte a la implementación de cada reforma. En ese sentido, una reestructuración de la PCM implica la vinculación con consultores e investigadores de las universidades, para el acompañamiento y apoyo a dicha modernización, así como para el registro del proceso en sí.

**Formadores de Opinión:** Tendrán una tendencia favorable. Generalmente toda reforma al interior del Estado que tenga por objeto la mejora de la gestión, es bien vista. Cómo siempre dependerá de la coyuntura y de los actores que la dirigen para que dicha primera impresión se mantenga o no.

**Medios de comunicación especializados en el Estado:** Tendrá una tendencia favorable. Si bien en principio una reforma de la PCM y el fortalecimiento de las capacidades de gestión política del Poder Ejecutivo resulta una acción que tendría efectos solo al interior del Estado y en la mejor gestión política del Poder Ejecutivo, ello también podría generar apoyo en los medios de comunicación (especializados en temas políticos) en la medida que se vincule dicho proceso de modelización con el fortalecimiento de la gobernabilidad y reducción de la inestabilidad política del país.

**Congresistas:** Tendencia neutra. Si bien una reforma de la PCM permitiría una mejor gestión política y una coordinación efectiva entre el Gobierno y el Parlamento, no siempre la agenda del Parlamento se define a partir de criterios objetivos, sino por temas de coyuntura. Una reforma de la PCM, que eventualmente no requiere de una norma con rango de Ley, podría ser un tema de poco interés para el actual parlamento, por lo que su posición sobre este tema resultaría neutra.

**Partidos Político:** Tendrán una tendencia favorable. Una reforma de la PCM que tenga por objetivo fortalecer las capacidades de gestión política y articulación con stakeholders puede generar una posición favorable entre los partidos políticos toda vez que dicha

reforma podría mejorar la articulación entre el partido de Gobierno y los partidos (aliados u opositores) que aún no gobiernan, pero que podrían acceder al Poder en algún momento. Es decir, nadie quiere recibir un país ingobernable, por ello cualquier acción que implique una mejora en la gobernabilidad, evitando el divorcio entre clase política y ciudadana, siempre es algo que los partidos políticos (con una mirada de mediano y largo plazo y no con un enfoque de corto plazo) pueden apoyar.

**Potenciales candidatos a la Presidencia:** tendrá una tendencia neutra. Si bien se espera que los candidatos a la presidencia tengan una visión de Estado y de largo plazo más afinada que la de un congresista, en la práctica puede verse contagiados por las prisas y beneficios de corto plazo propios de un político que busca ganar la próxima elección. Por eso, la tendencia será neutra (no con un todo de indiferencia, sino de no tomar partido hasta que no se vean los resultados de una reforma de la PCM).

**Aquí también se debe trabajar una estrategia para evitar que cambien de posición hacia una de tendencia negativa.**

**Organismos No Gubernamentales de DDHH:** Tendrán una tendencia favorable. En general, las ONG se muestran favorables a la mejora de la capacidad de gestión política del Poder Ejecutivo, toda vez que ello permite tener un interlocutor sólido para incluir en la agenda estatal temas vinculados con sus respectivos intereses.

**Organismos No Gubernamentales especializados en mejora del Estado.** La tendencia será favorable. En general, las ONG se muestran favorables a la mejora de la capacidad de gestión política del Poder Ejecutivo toda vez que permite tener un interlocutor sólido para incluir en la agenda estatal temas vinculados con sus respectivos intereses. Este es el caso de las ONG vinculadas con la gestión del Estado como, por

ejemplo, Ciudadanos al Día, Transparencia y la Mesa de Concertación contra la Pobreza, entre otras.

**Colegios Profesionales:** Tendrán una tendencia favorable. En principio los colegios profesionales, además de defender los intereses del gremio profesional que representan, tienen una actitud favorable a toda propuesta que implique o prometa una mejora en la gestión del Estado.

**Portales Digitales Independientes:** Suponemos que tendrán una tendencia favorable. Toda vez que los Portales Digitales Independientes en la práctica son colectivos de comunicadores, académicos y profesionales especializados en la cosa pública, los que mediante alguna plataforma electrónica, expresan y forman opinión sobre temas de interés ciudadano, por ejemplo: Manifiesto, Politico.com, El Panfleto, Utero.pe, La Mula, entre otros. Todos ellos realizan análisis detallado de políticas públicas y de gestión política partidaria. El fortalecimiento de la capacidad de gestión política del Poder Ejecutivo es un tema que despertaría un interés positivo en dichos colectivos.

**Organismos Internacionales con temas de gestión pública (OCDE / CLAD / CEPAL / OEA):** Tendrán una tendencia favorable. Dichos organismos siempre se muestran favorables a la incorporación de nuevas técnicas o herramientas afines a la agenda institucional de los organismos gubernamentales que permitan el fortalecimiento de la gestión pública, en el entendido que dicho fortalecimiento mejora la calidad de los servicios públicos que otorga el Estado.

**Banca de Fomento Internacional favorable (BM / BID / CAF):** Tendrán una tendencia favorable. De manera similar a la de otros organismos internacionales, la banca de fomento internacional se muestra a favor de las propuestas técnicas de fortalecimiento

de la gestión pública de las entidades estatales puesto que dichas políticas con afines a los objetivos de desarrollo de sus respectivas agencias.

#### ***4.1.3.3 Elaboración de la tipología de intereses de los grupos de interés.***

En este punto, se analizará cuáles son los intereses que promueven cada uno de los actores o *stakeholders*. Ello implica responder una pregunta simple: ¿qué es lo que mueve a cada *stakeholder*? Al respecto, se han clasificado los principales intereses que pueden motivar a los actores seleccionados en el presente documento.

- Intereses Políticos: Esto es, generar capital político con proyección a ganar una elección o participar en los órganos de decisión de políticas públicas.
- Intereses Económicos: Esto es, generar ingresos económicos o promover inversiones vinculadas con la naturaleza del *stakeholder*. También implica defender posiciones, privilegios o modelos económicos de un grupo.
- Intereses de generar movilizaciones: Esto es, generar corrientes de opinión que incluyan en los tomadores de decisiones de la cosa pública, sin que ello implique formar parte de la estructura de poder formal de una institución estatal. Debe tenerse en cuenta que el concepto de “movilizaciones” no debe leerse de manera literal o tradicional, en el sentido de generar marchas, mítines, o revueltas populares; de hecho, las generaciones más jóvenes se caracterizan por su activismo político o social mediante el uso casi exclusivo de redes sociales, logrando generar corrientes de opinión sin movimiento en las calles.
- Intereses Morales / Éticos: Generalmente dichos intereses se visibilizan de manera reactiva, esto es, cuando buscan defender determinados principios, cánones o paradigmas éticos, morales o incluso religiosos que pudieran verse afectados por políticas públicas.

- Intereses Formales: Bajo dicho concepto, se agrupan intereses de tipo académico, de investigación, de objetividad y transparencia de la gestión del Estado, de respeto a determinados protocolos de gremios profesionales e incluso la agenda interna de la cooperación internacional.
- Intereses mixtos: Esto es, la combinación de dos o más de los intereses anteriores.

**Tabla 4**

*Tipología de intereses de stakeholders*

<b>STAKEHOLDERS</b>						
<b>INTERNOS Y EXTERNOS</b>	<b>Político</b>	<b>Económico</b>	<b>Movilización</b>	<b>Formal</b>	<b>Moral</b>	<b>Mixto</b>
<b>Sector Público</b>						
Despacho Presidencial	X					
Presidencia del Consejo de Ministros	X					
Ministerio de Economía y Finanzas	X	X				X
Defensoría del Pueblo				X		

Gobiernos Regionales	X	X			X
Gobiernos Locales	X	X			X
Organismos Adscritos PCM	X				

---

**Sector Privado**


---

Gremios empresariales		X			
Iglesia Católica			X	X	X
Iglesias Protestantes			X	X	X
Gremios Sindicales de servidores públicos			X		
Universidades y Centros de Investigación				X	
Formadores de Opinión			X		
Medios de comunicación		X	X		X

---

**Partidos Políticos**


---

Congresistas	X			
Partidos Políticos	X	X		X
Potenciales candidatos a la Presidencia	X			

---

### **Sociedad Civil**

---

Organismos No

Gubernamentales de  
DDHH

X

Organismos No

Gubernamentales  
especializados en  
mejora del Estado.

X

Colegios

Profesionales

X

Portales Digitales

Independientes

X

---

### **Organismos Internacionales**

---

OCDE /CLAD /

CEPAL / OEA

X

Banca Internacional			
de Fomento BM /	X	X	X
BID / CAF			

---

Elaboración propia

**Despacho Presidencial:** Esta entidad tiene por finalidad proporcionar la asistencia técnica y administrativa que requiere el Presidente de la República, para el cumplimiento de sus responsabilidades y facultades. En la práctica, la Secretaria General del Despacho Presidencial no se reduce a un apoyo meramente administrativo sino que asesora e informa al Presidente de la República, así como interactúa con otros actores políticos y técnicos para que el ejercicio de vocería y de intermediación política del Presidente de la República sea eficaz. De esta manera, dada su propia naturaleza, el principal interés del Despacho Presidencial (del Presidente de la República y de la Secretaria General) es el político.

**Presidencia del Consejo de Ministros:** El principal interés de la Presidencia del Consejo de Ministros, como institución, debiera ser cumplir con el rol que la Constitución le ha asignado (esto es, la vocería política y la articulación intersectorial). Ello implica generar las fortalezas al interior de la Institución para el Gobierno puede ejecutar los planes y políticas que se ha planteado.

De otro lado, es importante anotar, que quienes ejercen la Presidencia del Consejo de Ministros, generalmente han sido personalidades de la política nacional por lo que el interés de titular de la PCM siempre será obtener capital político por cada intervención que realice el Gobierno (y en particular, la PCM) a favor de la ciudadanía.

Entonces ¿Qué es lo que mueve a la PCM? El interés político es la principal motivación de la PCM, entendiéndose dicho interés en el hecho de implementar eficazmente las políticas públicas que se ha planteado y obtener capital político que fortalezca la posición

del Presidente del Consejo de Ministros y del Gobierno. Por ello, es importante que la estrategia que se diseñe para promover la modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, evidencia la importancia política del fortalecimiento de su capacidad de gestión y articulación con otros actores.

**Ministerio de Economía y Finanzas:** El principal interés del MEF es económico, entendiéndose dicho interés en mantener la disciplina fiscal, promoviendo el fortalecimiento de la economía. Dicho interés misional, en un Estado tan poco estructurado como el peruano, requiere de un posicionamiento político fuerte y permanente del MEF que le ayude a aprobar, postergar o paralizar las políticas públicas de todos los sectores, según afecten favorable o negativamente la economía del país.

Entonces ¿Qué es lo que mueve al MEF? Tener el máximo control de las decisiones de Gobierno que puedan afectar la economía. Evidentemente es un interés mixto (una mezcla de interés político y económico). Si bien la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros no busca afectar o influir en el rumbo económico del país, resultará necesario establecer una estrategia de acercamiento de posiciones toda vez que fortalecimiento de la gestión política de la PCM puede reducir la influencia política del MEF.

**Defensoría del Pueblo:** Institucionalmente, el interés de la Defensoría siempre será buscar que el Estado preste servicios de calidad a los ciudadanos. En ese sentido, el interés es formal para mantener la objetividad y transparencia en la toma de decisiones estatales. Al respecto, la estrategia para promover la modernización de la PCM podría estar alineada al interés de la Defensoría del Pueblo.

**Gobiernos Regionales y Locales:** Los Gobiernos Subnacionales tienen intereses básicamente políticos, es decir, gestionar las entidades bajo su ámbito a fin que puedan

cumplir con sus compromisos de campaña y, de esta manera, obtener o mantener el capital político de las autoridades de turno. Para poder cumplir con dichas promesas y compromisos, las autoridades Subnacionales deben articular con diversos actores, tanto al nivel del Poder Ejecutivo (Ministros, Viceministros, Jefes de Organismos Adscritos) como con el Poder Legislativo (para la promulgación de leyes que favorezcan a sus jurisdicciones). El fortalecimiento de la PCM para la articulación intersectorial puede resultar fundamental para reducir los costos de transacción con el Poder Ejecutivo.

Tampoco podemos desconocer que una de las principales motivaciones de los Gobiernos Regionales y Locales es obtener recursos económicos, que le permitan financiar proyectos, actividades y transferencias que, a su vez, le permitan generar capital político. Por ello, la estrategia de fortalecimiento de la PCM debe tener claro que ello no reducirá el flujo de recursos para los Gobiernos Subnacionales.

**Organismos Adscritos a la PCM:** Los organismos adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, tienen distintas funciones e intereses misionales, económicos, políticos y estratégicos. Precisamente esa dispersión es una de las debilidades advertidas en el presente trabajo de investigación.

Quizás el elemento común de estas entidades, es precisamente, mantenerse en el ámbito de la PCM a fin de seguir gozando de las libertades de supervisión que hoy tienen (que les permite trabajar con relativa autonomía), así como la cercanía con el poder político, que les ayuda a generar visibilidad a sus propuestas y actividades.

Entonces ¿Qué es lo que mueve a los Organismos adscritos a la PCM? Mantener su autonomía y la cercanía con el poder y, por tanto, se puede clasificar dicho interés como de naturaleza política. Si bien la modernización de la PCM implica reducir el número de entidades bajo el ámbito de la PCM (lo que implica un rechazo de la mayoría de entidades

con la propuesta), en el fondo, la propuesta de modernización no tiene por objeto reducir la autonomía de las entidades adscritas ni su visibilidad en la agenda gubernamental, por lo que, no debería haber intereses contrapuestos.

**Gremios Empresariales:** El principal interés de los gremios empresariales es que el Estado mantenga reglas claras de juego y condiciones seguras de inversión que les permitan a los agentes económicos invertir en el país y obtener ganancias por ello. En consecuencia, los gremios empresariales tienen un interés principalmente económico. Cuando las decisiones de Gobierno son cambiantes, erráticas o simplemente no se toman decisiones que resultan urgentes, eso genera ingobernabilidad. Por ello, las reglas claras de juego y la seguridad que buscan los gremios empresariales, solo pueden darse con seguridad jurídica y gobernabilidad. Entonces ¿Qué es lo que mueve a los gremios empresariales? Seguridad jurídica y gobernabilidad. Precisamente, la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, busca fortalecer la gobernabilidad, por lo que no debería haber intereses contrapuestos con los gremios empresariales.

**Iglesias Católica y Evangélicas:** Las iglesias no tienen un interés directo en la cosa pública, salvo cuando el Estado pretende intervenir en temas vinculados con el respeto a la vida desde la concepción, la educación sexual de los niños, las libertades religiosas, el respeto a determinados valores, el matrimonio homosexual, entre otros temas que pueden colisionar con valores morales y éticos que ellos propugnan. Entonces, ¿qué es lo que mueve a las iglesias? Mantener los valores y la fidelidad de su feligresía. Ello implica un poder mixto: es decir, la mezcla de un evidente interés moral y ético, junto con el interés de generar capacidad de movilización para fortalecer su vínculo con sus feligreses.

La propuesta de modernización de la PCM no tiene una agenda específica ni cercana a los temas que podrían causar potenciales conflictos con las iglesias. Dado que dichas organizaciones pueden generar corrientes de opinión de gran influencia en la ciudadanía, habría que diseñar una estrategia de acercamiento para lograr el apoyo de estos sectores a la propuesta de modernización de la PCM.

**Gremios Sindicales de servidores públicos:** El objetivo común de estos **gremios** es defender los derechos, condiciones y empleos de los servidores públicos. Su interés es básicamente de movilización para la defensa de los derechos de cada agremiado, sin desconocer el posicionamiento político que pueden tener algunos sindicatos grandes. Un elemento que no se puede desconocer es precisamente el perfil político de algunos sindicatos, que pueden tener un objetivo o interés específico para promover o perjudicar (según sea el caso) la gestión de una autoridad o de un Gobierno.

**Universidades y Centros de Investigación vinculados con la reforma del Estado:** Estas entidades tienen objetivos académicos y de investigación. Es decir, tienen un interés formal para desarrollar, conocer y participar en la implementación de nuevas políticas, estructuras, modelos o plataformas de gestión pública. Por ello, es importante mantener una relación cercana con dichos centros a fin de que difundan las bondades de la presente propuesta y participen con sus conocimientos en el proceso de diseño e implementación de la nueva estructura de la PCM.

**Formadores de Opinión vinculadas con la reforma el Estado:** En principio, todo comunicador tiene un interés personal: obtener credibilidad en sus opiniones a fin de conseguir o mantener su influencia en la toma de decisiones de la cosa pública o la inclusión o exclusión de un tema en la agenda gubernamental. Desde un punto de vista

político-constitucional, el interés de estos actores es generar corrientes de opinión y, por tanto, califica como un interés de movilización.

Sin perjuicio de ello, es importante anotar que cada formador de opinión también responde a intereses de determinados gremios empresariales, partidos políticos, modelos económicos y grupos de la sociedad organizada. Por lo que, en algunos casos también estaremos frente a intereses mixtos.

Si bien la modernización de la PCM no tiene un objetivo político partidario, sino más bien busca la construcción de una nueva estructura que le sea de efectiva utilidad a cualquier Gobierno, dichos actores podrían tener intereses contrapuestos según la orientación política o económica del actor que exponga la propuesta. Por ello, en este grupo en particular es importante que la neutralidad política de quien lance y quiera implementar la modernización de la PCM a fin de evitar la misma sea vista con sospecha o sea cuestionada subjetivamente sin que sea analizada por sus virtudes (o defectos) técnicos.

**Medios de comunicación:** (prensa escrita, televisión por cable, radio de noticias). Por definición los medios de comunicación buscan influir en la población: generar demandas, expectativas o fiscalizar al poder. De otro lado, no se puede desconocer que el interés principal de muchos medios de comunicación es, actualmente, hacer noticia por razones económicas propias (elevar ventas) o razones económicas ajenas (en apoyo a la agenda de otros grupos o *stakeholders*). Por ello, la propuesta de modernizar la PCM puede tener un rebote mediático negativo si sólo se enfoca desde el punto de vista del incremento de la burocracia, la tramitología o el gasto público. Esa percepción ligera o superficial de la propuesta, puede hacer noticia y a la vez, sepultar la propuesta. **Es importante definir la estrategia a seguir con este *stakeholder*, siendo fundamental que el equipo de**

**comunicaciones de la PCM tenga acciones preventivas y de respuesta frente a dicha situación.**

**Congresistas:** Los congresistas por definición siempre tendrán intereses políticos. El contenido de dicho interés político es lo que hace diferente un grupo de otro. Para efectos de la presente investigación, los intereses políticos de los congresistas podrían responder a dos objetivos distintos: i) la gobernabilidad del Presidente de turno; ii) debilitar la gobernabilidad del Pdte. de turno.

Si bien la propuesta del fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, no requiere una ley de Congreso para su implementación, ni el objetivo de dicha reforma, busca fortalecer un modelo o partido político en particular, las potenciales oposiciones a la propuesta podrían venir de aquellos congresistas con una agenda contraria al Pdte. de turno.

**Partidos Políticos:** Como se ya se ha mencionado, existe poca institucionalidad en los partidos políticos en el Perú y destacando (entre los partidos con cierta presencia a nivel nacional) apenas cinco: Fuerza Popular, APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Alianza para el Progreso. Es importante tener en cuenta que tanto los que tienen vocación de permanencia como aquellos partidos que funcionan solo como plataformas legales para postular en una elección, existe un elemento común: ACUMULAR PODER es decir, tener influencia (temporal o permanente) en la formulación de políticas. Es decir: tienen un interés político y de movilización.

La estrategia para que apoyen una modernización de la PCM debería resaltar el espacio que podría generar para que personas con formación políticas puedan apoyar en la formulación de dicha reforma.

**Potenciales candidatos a la Presidencia:** Todo potencial candidato a un puesto de elección popular tiene un único objetivo: OBTENER CAPITAL POLÍTICO; y una vez obtenido, MANTENER DICHO CAPITAL. Bajo dicha premisa, cualquier estrategia deberá ir dirigida generar capital político para el que la proponga. De otro lado, siendo la modernización de la Presidencia de Consejo de Ministros un tema tan técnico y de poco interés o comprensión para el ciudadano común, quizás haya un desinterés por promover dicha reforma aun cuando les parezca pertinente.

**Organismos No Gubernamentales de DDHH:** Los intereses de dichos organismos no gubernamentales se circunscriben a defender los derechos fundamentales de ciudadanos o pobladores que no pueden acceder por si mismos a los sistemas de defensa, o pudiendo acceder no se cuentan con las garantías de objetividad y transparencia. La propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, no tiene relación directa o indirecta con los intereses de las ONGs de DDHH. Pueden hacer política e identificarse con determinados grupos políticos, pero como un medio o instrumento para defender ciertos objetivos formales. Por ello, el interés se ha clasificado, para estos efectos, como formal.

Si bien dichas organizaciones tienen recursos para iniciar campañas y movilizaciones, se deberá evaluar la pertinencia de asociar la propuesta con la imagen de las ONGs, toda vez que podría generar abrir frentes políticos negativos o el rechazo de otros actores relevantes.

**Organismos No Gubernamentales especializados en mejora del Estado:** Si bien los intereses de dichas organizaciones es poder generar corrientes de opinión sobre determinadas políticas públicas, e incluir en la agenda estatal determinados temas, herramientas y buenas prácticas gubernamentales, dada la naturaleza neutra de dichos

organismos permite que la evaluación o recomendaciones que realicen, se mantengan en un nivel técnico y no política. Por ello, el interés se ha clasificado, para estos efectos, como formal.

Resultaría pertinente obtener el apoyo de dichos organismos, toda vez que permitiría legitimar técnicamente la propuesta de modernización de la PCM.

**Colegios Profesionales:** El interés principal de los tres principales colegios profesionales (de abogados, ingenieros y de médicos) es la defensa y vocería de sus agremiados. En algunos casos, emiten opiniones sobre temas relevantes para la discusión ciudadana (por ejemplo, el colegio médico sobre la ley de alimentación saludable o el colegio de abogados cuando opinan sobre algún caso policial expresando la interpretación penal respectiva). Es rara la oportunidad en la que un colegio profesional hace suya una propuesta de reforma o modificación normativa que no tienen una relación directa con los derechos de sus agremiados. Por ello, el interés se ha clasificado, para estos efectos, como formal.

**Portales Digitales Independientes:** Estos portales de noticias, son grandes formadores de opinión, sobre todo a nivel de redes sociales para un público joven y ciudadano. El principal interés es influir en la formulación y ejecución de políticas públicas, por lo que su interés es de movilización.

No se puede desconocer que muchos de estos portales digitales tienen una visión política o ideológica específica por lo que debe evaluarse la pertinencia de buscar los apoyos de algunos portales, por la politización que podría generar en la propuesta de modernización de la PCM.

**Organismos Internaciones (OCDE / CLAD / CEPAL / OEA)** Tienen un interés de naturaleza formal vinculado con el fortalecimiento de la gobernabilidad de los Estados Democráticas y la gobernanza con un enfoque a favor del ciudadano.

**Banca Internacional de Fomento:** La banca de fomento, también tiene un interés formal similar al de los organismos internacionales (vinculados con la gobernabilidad), pero con un elemento adicional. Colocar créditos en los distintos niveles de Gobierno que financie la agenda de reforma estatal que se encuentren alineados a sus objetivos institucionales (financiamiento de proyecto de inversión en infraestructura, eliminación de barreras comerciales, fortalecimiento de la ciudadanía ambiental, entre otras)

#### ***4.1.3.4 Análisis del poder de los grupos de interés.***

Corresponde analizar cuál es el poder del que goza cada una de los distintos *stakeholders*, a fin de determinar (en otro numeral) las estrategias específicas de acercamiento, de fortalecimiento de la posición o, de ser el caso, de mitigación con los grupos abiertamente opuestos a la medida.

Se ha considerado distintos tipos de poderes:

- **Poder Político:** Generalmente el poder político se ha relacionado con el hecho de ocupar un puesto o cargo dentro de una entidad estatal o instituciones legales; y a partir de dicha posición influir en el accionar del Estado. Por ejemplo, para uno de los pensadores clásicos del liberalismo, John Locke (1981:4) se entiende el poder político como “el derecho de hacer leyes que estén sancionadas con la pena capital (...) para la reglamentación y protección de la propiedad y el de emplear las fuerzas del Estado para imponer la ejecución de tales leyes”. Es decir, para Locke, el ejercicio del poder político presupone ejercer cargo público dentro de la estructura

del Estado, que le permite a dicho funcionario, accionar el aparato estatal para crear y hacer cumplir leyes.

Sin embargo, dicha definición clásica no toma en cuenta, lo que se denomina los “poderes fácticos”, es decir, aquellas personas u organizaciones que pueden influir en la toma de decisiones estatales al margen de las instituciones legales. Nuestra historia republicana está plagada de caudillos, terratenientes, miembros del clero, empresarios nacionales y extranjeros que sin ejercer un puesto dentro de la estructura estatal, han influido directamente en la gestión gubernamental y legislativa.

Por ello, para los efectos del presente documento, entendemos por poder político a toda forma de influir en la gestión gubernamental, ejerciendo un cargo estatal o no.

- **Poder Económico:** Implica la capacidad de obtener o proveer de recursos económicos y financieros, ya sea para financiar campañas, la ejecución políticas o planes de Gobierno; así como proyectos de inversión.
- **Poder de Movilización:** Se entiende como la capacidad de impulsar determinados grupos sociales a tomar una posición pública sobre determinado tema. La movilización social puede ser física (mítines, marchas, concentraciones de personas en una plaza pública) o virtual (realizando activismo a través de las redes sociales).
- **Poder Formal:** Así como entendemos que el poder político incluye a los poderes fácticos (es decir, el poder de aquellos que sin tener un cargo público pueden influir en las decisiones estatales) se debe reconocer que existe el poder formal como aquel de aquellos funcionarios o instituciones que, aun cuando formen parte de la estructura del Estado, carecen de la capacidad de influir en la toma de decisiones.  
¿De qué depende que un poder teórico se vuelva formal? Mucho depende de las capacidades personales de la autoridad o funcionario que detenta un cargo público,

así como del prestigio o legitimidad que la institución u organización en determinado momento.

- **Poder Moral:** Si bien el término es discutible, en el presente trabajo, se alude a aquellos actores que representan determinados valores o instituciones tradicionales de una sociedad: integridad, familia, fe en una doctrina religiosa, etc.
- **Poder Mixto:** La combinación de uno más elementos

## **SECTOR PÚBLICO**

**Despacho Presidencial:** Esta entidad tiene mucho poder político, al estar vinculada e influir directamente en las decisiones del Presidente de la República. En particular, según el artículo 12 del DS N°037-2017-PCM, la Secretaría General del Despacho Presidencial, a cargo de un/una Secretario/a General, es la máxima autoridad ejecutiva que brinda “asistencia técnica y administrativa al Presidente/a y a los/las Vicepresidentes/as de la República. Realiza acciones de coordinación con las entidades públicas, instituciones nacionales e internacionales, organizaciones y sectores representativos de la ciudadanía...”. Por esta razón, es el/la Secretario/a General quién tendría el poder político de esta entidad.

**Presidencia del Consejo de Ministros (PCM):** La PCM, por definición detenta el poder político del Gobierno después del Presidente de la República; sin embargo, mucho de ese poder en la práctica depende de la persona que ejerza la Presidencia del Consejo de Ministros y el peso político personal de ésta; de lo contrario, el poder de la PCM se vuelve formal.

En efecto, la PCM debería ser el principal operador político del Gobierno de turno, dejando al Ministerio de Economía y Finanzas como poder económico; sin embargo, se han dado casos en los que el Presidente del Consejo de Ministros de turno no tenía la

capacidad ni el respaldo para sentarse a negociar con otros actores pactos o acuerdos políticos. Por ejemplo, durante el último periodo de Gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori, se designó como Presidente del Consejo de Ministros a Luis Federico Salas Guevara Schultz. Es precisamente durante su gestión en la que se da la caída del régimen fujimorista sin que el Presidente del Consejo de Ministros de turno pudiera llenar el vacío de poder ni sostener dicho Gobierno. Otro ejemplo concreto es el caso de Cesar Villanueva Arévalo, quien ejerció la Presidencia del Consejo de Ministros por menos de cuatro meses (entre el 31 de octubre de 2013 al 24 de febrero de 2014) viéndose obligado a renunciar luego de que el Ministro de Economía Luis Miguel Castilla Rubio lo desmintiera públicamente en un programa de televisión, por afirmar que había conversado con él sobre un posible aumento del sueldo mínimo.

Como se puede apreciar, la Presidencia del Consejo de Ministros supone la existencia de un poder político implícito, pero que se puede transformar en un poder meramente formal según las cualidades personales del funcionario de turno, así como de su peso político frente a otros actores políticos. Por ello, es imprescindible una reestructuración de la PCM para institucionalizar y fortalecer el poder político de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** Representa el poder económico del Estado peruano. Asimismo, durante décadas ha definido la viabilidad o continuidad de las políticas públicas y las reformas que emprende el Estado, lo que le da una preponderancia política dentro de las instituciones de Gobierno.

En efecto, el MEF, además de ejercer el rol de control de la política fiscal del Estado, ha ejercido (desde la desactivación del Instituto Nacional de Planificación en el año 1992) el planeamiento y priorización de las políticas públicas del Gobierno. Asimismo, dado que

bajo su ámbito se encuentran los órganos y organismos vinculados con la formulación, promoción, aprobación y cofinanciamiento de los proyectos de inversión pública, goza de poder e influencia política frente a otros ministerios y poderes del Estado.

En ese sentido, el MEF goza de un poder mixto (político - económico).

**Defensoría del Pueblo:** Su poder es formal. Las recomendaciones y conclusiones de sus informes, si bien pueden tener un impacto mediático o generar discusiones en espacios académicos, políticos e incluso judiciales, no son vinculantes y, por tanto, no obligan de manera directa, inmediata o efectiva a una entidad estatal. De igual manera, su influencia y legitimidad ha decaído en los últimos años.

**Gobiernos Regionales:** Ejercen un poder político dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, pueden ser socios o adversarios políticos de las autoridades nacionales según haya coincidencia o contradicción de intereses específicos (por ejemplo, autoridades regionales que apoyan la Minería Ilegal frente al Gobierno Central). También gozan de poder económico en la medida en que disponen de ingentes recursos del presupuesto del Gobierno regional, así como la capacidad para priorizar los principales proyectos de inversión que se realizarán en sus territorios.

**Gobiernos Locales:** Ejercen un poder político dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, pueden ser socios o adversarios políticos de las autoridades nacionales según haya coincidencia o contradicción de intereses específicos (por ejemplo, autoridades municipales que generan movilizaciones contra el Gobierno central).

**Organismos Adscritos PCM:** Si bien hay organismos adscritos a la PCM importantes como INDECOPI, DINI o incluso, el Despacho Presidencial, ninguno de estos tiene una preponderancia política superior a la de la PCM. Por eso, consideramos que el poder de los organismos adscritos a la PCM, frente a la PCM resulta formal, no porque no tengan un

poder político, económico o de movilización (como por ejemplo INEI o DEVIDA), sino que éste termina siendo formal en comparación al poder político de la PCM.

## **SECTOR PRIVADO**

**Gremios Empresariales:** Los gremios empresariales tienen un poder principalmente económico, pero también tienen acceso al poder político. Influyen en medios de comunicación (a través de la publicidad), en políticos (con el financiamiento de campañas) y directamente en el Estado cuando las políticas públicas pueden afectar la inversión o las actividades de dichos gremios. En ese sentido, gozan de un poder mixto.

**Gremios Sindicales de Trabajadores Público:** En ambos casos, la principal fuerza o característica de un gremio sindical es la capacidad de movilización. Si bien en el Perú no tienen mucha influencia para aprobar leyes o plantear políticas públicas (salvo para temas específicos de aumentos de sueldos), sí tienen la capacidad de generar corrientes de opinión en contra de determinada propuesta. Por ejemplo, los límites a la negociación colectiva en el Estado. En la medida en que dicha Ley no tiene el apoyo de los sindicatos, éstos influyen en los trabajadores, los que a su vez le resta capital político aquel que pretenda implementarlo.

**Iglesias Protestantes y católica:** Como institución es el típico ejemplo del Poder Mixto, es decir, gozan de poder moral y poder político (poder fáctico) al ejercer una fuerte presión sobre autoridades políticas y líderes de opinión. Tienen acceso al poder político y a recursos económicos a través de sus feligreses. En este punto, es importante resaltar el poder económico de las iglesias evangélicas, las mismas que pueden financiar campañas y candidaturas a favor de quienes impulsen los valores de dichas congregaciones.

**Academia:** Las universidades e institutos de investigación son fuentes de conocimiento y de opinión. Pueden tener cierta influencia en políticos, empresarios y organismos no

gubernamentales, pero no ejercen directamente un poder político o un poder económico frente a la gestión del Estado. No estamos tomando en cuenta el poder económico o de influencia económica de los dueños de universidades o centros de investigación, toda vez que, en esos casos, el poder es del dueño o grupo económico que promueve la universidad y no de la universidad propiamente. En ese sentido, es considerado para efectos de este trabajo, como poder formal.

**Formadores de Opinión:** Los formadores de opinión, vinculados con la gestión del Estado, generalmente son politólogos, sociólogos, abogados, comunicadores o ex funcionarios públicos que, a través de algún medio de comunicación (de manera regular o esporádica), emiten opiniones sobre temas de coyuntura o políticas públicas que forman parte de la agenda estatal. Consideramos que su poder es meramente formal, toda vez que no tienen ni el poder político, económico o de movilización para incluir en la agenda pública algún tema o propuesta de política estatal. Sin embargo, es importante tener en cuenta la capacidad de dichos actores para “rebotar” o difundir (de manera positiva o negativa) una propuesta que ya forma parte de la agenda nacional.

**Medios de Comunicación:** Los medios de comunicación buscan tener una influencia importante en la ciudadanía y en algunos casos, propiciar la movilización de sus seguidores para apoyar o rechazar determinadas causas. Desde ese punto de vista los medios de comunicación tienen un poder de movilización.

También se debe tener en cuenta que los grandes grupos mediáticos, forman parte de grupos económicos importantes, que pueden ejercer presión sobre la opinión pública. En ese contexto, podemos decir que los grandes grupos mediáticos tienen poder económico.

En ese sentido, los medios de comunicación gozan de un poder mixto.

## **PARTIDOS POLITICOS**

**Partidos Políticos:** En principio, los partidos políticos deberían representar el poder político; sin embargo, eso generalmente no es así. Sólo los partidos políticos consolidados pueden ejercer un control y poder sobre sus correligionarios. La gran mayoría de los partidos o agrupaciones políticas solo tienen un poder formal porque constituyen cascarones o plataformas legales que se arman para acceder a una elección y una vez concluida estas desaparecen.

**Congresistas:** Son un poder real y en la práctica ejercen dicho poder político en mayor o menor medida, según la cuota de poder que tiene la agrupación política que los llevó al Congreso. En este punto, hay que destacar que según la trayectoria, experiencia política o acceso a los medios de comunicación que tenga el congresista, su poder político puede ser mayor que el de su agrupación política.

En efecto, salvo en los casos de los congresistas “emblemáticos”, el efectivo poder político recae en los congresistas cuando actúan de manera colegiada, de lo contrario, el nivel de influencia en la formulación y la ejecución de decisiones estatales resultan meramente formal.

**Potenciales Candidatos Presidenciales:** Las particularidades de nuestra política peruana resultan especiales en el sentido, que los candidatos a la Presidencia de la República tienen poca exposición mediática hasta meses antes al inicio del proceso electoral. En ese sentido, durante el periodo anterior al proceso electoral los potenciales candidatos a la Presidencia de la República generalmente tienen un poder meramente formal como representantes de un movimiento o partido político. Sin embargo, en la medida en que se acercan las fechas de inicio de un proceso electoral, el poder político se vuelve más evidente y sí ejercen dicho poder para poner en agenda un tema o política

pública. En conclusión, consideramos que los potenciales candidatos presidenciales tienen un poder mixto, según las circunstancias.

## **ORGANISMOS INTERNACIONALES**

**Organismos Internacionales:** Los organismos internacionales de financiamiento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CAF, entre otros) gozan de un poder económico que les permite orientar determinadas políticas o reformas públicas. Es decir, condicionan el financiamiento de determinadas políticas públicas, en la medida en que éstas se alinean a sus políticas institucionales. Por ello, consideramos que el poder de los organismos internacionales de financiamiento tiene un evidente poder económico mezclado con un poder político acotado.

De otro lado, los organismos internacionales como la OCDE, la ONU, el CEPAL o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin tener poder económico, tienen cierta influencia política con un margen de acción limitado para impulsar determinadas políticas de desarrollo o de inversión pública (por ejemplo los objetivos de desarrollo sostenible de las naciones unidas).

## **SOCIEDAD CIVIL**

**Organismos No Gubernamentales:** Si bien son colectivos sin fines de lucro, en la práctica pueden movilizar importantes cantidades de recursos para financiar campañas, actividades o asesorías a favor o contra de determinadas políticas públicas (por ejemplo, en materia de derechos humanos, control de la natalidad, educación sexual, etc.). En consecuencia, creemos que tiene poder político como parte de los poderes fácticos de una sociedad.

**Organismos No Gubernamentales especializados en mejora del Estado:** En este punto, consideramos que la Sociedad Civil Organizada, con instituciones como

Ciudadanos al Día o Transparencia, pueden participar u opinar sobre la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (por ejemplo, la calidad de los servicios públicos, la probidad administrativa, la educación vial, entre otras). Sin embargo, dicho poder es meramente formal, toda vez que no necesariamente influye en el Estado.

**Colegios profesionales:** No tienen poder económico y su poder para influenciar en la toma de decisiones del Estado es muy limitado. Por ello, consideramos que los colegios profesionales se limitan a un poder meramente formal.

**Portales digitales independientes** (no vinculados formalmente al Estado o a un medio de comunicación en particular): La difusión de conocimiento e información a través de medios electrónicos es el medio preferido de las nuevas generaciones. Los denominados “*millenians*” (aquellas personas que adquieren la mayoría de edad en segundo milenio) son precisamente los que crecieron en pleno boom de la era digital, la masificación del internet y la comunicación a través de chat, foros electrónicos y redes sociales. Es precisamente dicha generación la que puede ser movilizada a través de los portales informativos independientes. Es precisamente en los medios digitales donde el activismo político es más activo y comprometido. El poder de estos medios es el poder de movilización.

#### ***4.1.3.5 Elaboración de estrategias para reposicionamiento de actores.***

Es importante anotar que, existe una gran inestabilidad en todo el Estado Peruano. Los tres poderes del Estado han sufrido cambios radicales entre el año 2016 y el año 2020. Por ejemplo, la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski se vio interrumpida por su propia renuncia en marzo de 2018. El Presidente del Poder Judicial (Duberlí Rodríguez) y el Fiscal de la Nación (Pedro Chavarry) también se vieron obligados a renunciar para garantizar la independencia de las investigaciones por casos de corrupción en sus respectivas instituciones por el caso denominado Lava Juez. De igual manera, en el Poder

Legislativo, el año 2019 empezó con una recomposición de fuerzas y reposicionamiento de actores que, aunado a la conflictividad con el Poder Ejecutivo, devino en la disolución del Parlamento en el mes de setiembre de 2018, generándose elecciones complementarias parlamentarias en enero de 2020 y el inicio de funciones de un nuevo Parlamento en marzo de 2020.

El reposicionamiento de actores políticos, también ha tenido réplicas en diversas entidades estatales, en la agenda de los organismos internacionales, y en los medios de comunicación. Incluso en la iglesia católica peruana se ha producido un recambio importante con la jubilación del Arzobispo de Lima (Juan Luis Cipriani), miembro de la conservadora orden del OPUS DEI, siendo reemplazado por el sacerdote diocesano Carlos Castillo Mattasoglio (vinculado con tendencias progresistas de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

Visto el escenario cambiante, es imprescindible identificar la oportunidad en la que, el reposicionamiento de actores, permita incluir en la agenda de estos, la necesidad de modernizar la Presidencia del Consejo de Ministro, a fin de fortalecer la gestión política y la capacidad de coordinación y articulación de dicho sector.

El Presidente Ejecutivo de SERVIR y la Secretaría de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (entrevistados para el presente trabajo de investigación) propusieron la creación del Viceministerio de la Gestión Pública, que agrupe en él las áreas, direcciones y secretarías que permiten una adecuada vocería política, análisis estratégico de los temas políticos, así como articulación entre sectores y otros organismos públicos.

La Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, aun cuando no propuso la creación de dicho Viceministerio, si coincidió con la pertinencia de dicha propuesta.

En el caso del ex Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano Bellido, su opinión fue mucho más prudente en el sentido que si bien no veía indispensable la creación de un nuevo viceministerio en la PCM sí reconoció que la estructura actual de la PCM resulta insuficiente para las responsabilidades de dicha entidad. Asimismo, explicó que la actual estructura de la PCM responde a una lógica muy antigua en la que la Presidencia del Consejo de Ministros era ejercida por un Ministro de Estado designado en otra cartera y por tanto no tenía el soporte administrativo ni de personal especializado que requiere las labores de articulación de la PCM.

En lo que todos los expertos entrevistados coincidieron, es en el hecho que cualquier reforma de la estructura de la PCM y el reordenamiento de sus funciones, no podía realizarse en este momento dado la coyuntura de inestabilidad política y poca fortaleza del poder ejecutivo. La discusión de una reforma de la PCM, si bien podía darse en el último año de un gobierno, su implementación solo se puede hacer en el primer año de gobierno.

Es importante anotar aquí, el comentario que sobre el particular hizo Pedro Cateriano, en el sentido que la PCM debería ejercer tres roles diferentes según el momento político: i) al inicio de la gestión de gobierno, el perfil de la PCM es el de persuasión, al Parlamento y la Opinión Pública, respecto a los proyectos del gobierno,; ii) un segundo momento es cuando las fuerzas políticas ya están consolidados y los intereses se contraponen: en ese momento (que puede empezar muy temprano o al año de gobierno, dependiendo de las circunstancias) Pedro Cateriano denomina que es el periodo de pelea o de batalla donde lo que se busca concretar aquellos proyectos o planes que gobierno se propuso implementar;

iii) al final del mandato gubernamental, el rol del Presidencia del Consejo de Ministros es la defensa política de lo que ha hecho un gobierno.

A la luz de los comentarios de los expertos en gestión pública, se puede plantear como una mejor estrategia para el reposicionamiento de los actores, que la modernización de la PCM y modificación de la estructura de dicho organismo se circunscriba a la creación del Viceministerio de la Función Pública, creado sobre la base de las funciones misionales que actualmente ejerce la Secretaria General de la PCM; y el momento de implementar dicha propuesta, se realice el inicio de un gobierno, y no en este momento que ya es la salida de un periodo presidencial.

#### ***4.1.3.6 Elaboración del balance político de la institución pública.***

Luego de analizar cuáles son los distintos *stakeholders* y delimitar cuáles son los actores más importantes así como sus intereses, hay que analizar las estrategias para que los actores relevantes tengan una posición favorable respecto a la propuesta de modernización de la PCM. Por ejemplo, un actor que podría estar en contra de la propuesta y tiene el mayor poder político en el país es la Presidencia de la República y su Despacho Presidencial. Por esa razón, esta sección se dedicará a estudiar el conjunto de estrategias necesarias para su reposicionamiento, además de centrarnos en aquellos que, dentro del Poder Ejecutivo y la Sociedad Civil, resulten afines a la presente propuesta (para potenciar su apoyo a la propuesta).

El desprestigio de la clase política y los casos de corrupción tanto en el poder judicial (caso Lava Juez) como del poder político y económico (caso Lava Jato), han puesto en la agenda de la ciudadanía la imperiosa necesidad de una reforma política integral, respecto a las reglas de juego para acceder a cargos de elección popular, los límites y controles entre

los poderes del Estado, y la necesidad de reestructurar aquellas instituciones públicas que parecen estar alejadas de las necesidades de la población.

En efecto, después de muchos años se ha puesto en la agenda legislativa, temas vinculados con el ejercicio del poder y los límites de éste, por ejemplo, se viene discutiendo la modificación de la inmunidad parlamentaria, la reelección congresal, la cuestión de confianza del Presidente del Consejo de Ministros, la gestión de los partidos políticos y las reglas para seleccionar candidatos, los mecanismos de selección y elección de jueces y fiscales, entre otras medidas.

Bajo esa misma lógica, el Poder Ejecutivo también debería establecer mecanismos para modernizarse de manera que la gestión de Gobierno atienda de manera eficiente las necesidades de la población. Sobre este punto, es importante anotar que los Ministerios, como la mayoría de las entidades públicas, están estructuradas para la gestión y trámite de los procedimientos administrativos internos. Es decir, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha diseñado su estructura, viceministerios y demás órganos, con el objeto de emitir los actos administrativos, acciones y normas del sector Trabajo.

En el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros (materia que es objeto de la presente investigación) resulta indispensable que se entienda que dicha institución es esencialmente política y junto con el Presidente de la República son los dos funcionarios de mayor rango que representan al Gobierno. Por ello, la estructura de la PCM, a diferencia de cualquier otro ministerio, debe adecuarse a la naturaleza política de dicha institución y no solo como órgano que tramita normas y acciones para la aprobación del Consejo de Ministros. Es decir, a diferencia de cualquier otro ministerio o entidad pública, la estructura de la PCM debe estar orientada a hacer política (*policy* y principalmente

*politics*) y no necesariamente a la gestión de procedimientos y actos administrativos o solamente la gestión y aprobación de normas. La naturaleza esencialmente política de la PCM es precisamente la que justifica y explica que tenga órganos de coordinación, articulación, análisis y gestión política que no necesariamente deben replicarse en la estructura de otros Ministerios; y cuya estructura sea distinta a la de cualquier otro Ministerio o entidad estatal.

En este contexto, es importante tener en cuenta la estrecha relación entre la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros. Ambos son el centro de Gobierno. Ambos son los principales actores políticos del Poder Ejecutivo, y ambos requieren estructuras, direcciones, herramientas y una burocracia que entienda y responda a esta naturaleza eminentemente política. Así pues, siendo la vocería política del Gobierno una competencia compartida entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, y considerando que el Despacho Presidencial no puede incrementar su presupuesto ni su estructura para dotar al Presidente de la República de los órganos que realicen permanentemente análisis y apoyen a la gestión política del Gobierno, dicha estructura debe recaer en la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, esto permitiría liberar de ciertas funciones a la Secretaría General del Despacho Presidencial. Dada esta influencia mutua, se desarrollará un análisis mucho más profundo en la siguiente sección.

Por otro lado, desde el lado de la academia y la sociedad civil especializada en la gestión del Estado (Elice, 2019), se ha propuesto, en el marco de la reforma del Estado, reformar la Presidencia del Consejo de Ministros, para “recuperar la exacta dimensión de la PCM como órgano de vocería gubernamental autorizado, (...) redistribuir (...) los órganos que dependen de la PCM (...) <y> fortalecer tres áreas: Comunicación gubernamental, coordinación gubernamental e intergubernamental y modernización del

Estado”. Es decir, desde la sociedad civil ya se advierte la necesidad de modernizar la PCM en los términos que pretende sustentar la presente tesis.

José Elice, el autor de la propuesta arriba reseñada, es un abogado de reconocida trayectoria en el Estado, ex Oficial Mayor del Congreso de la República, ex funcionario de la Defensoría del Pueblo, así como académico en distintas universidades y centros de investigación. De la misma manera, existen otros académicos y funcionarios públicos que advierten que el Centro de Gobierno (como lo es la PCM) “no brindan servicios ni productos directos a la ciudadanía, sino que se enfocan en desempeñar funciones transversales al Gobierno en su conjunto” (Castañeda 2017).

Para lograr que a la presente propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros se sumen *stakeholders* influyentes en la formación y aprobación de políticas públicas, resulta pertinente que la misma tenga el apoyo de la academia especializada en la gestión del Estado (como José Elice o Vlado Castañeda), así como autoridades y funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Despacho Presidencial, tales como la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Coordinación, y la Secretaría General del Despacho Presidencial.

#### **4.2 Identificación de Propuestas de los Actores para la Planificación Estratégica de la Institución Pública con Valor Público**

Como se ha señalado en los numerales precedentes, existe un *stakeholder* que es el más relevante para impulsar o hacer viable la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros (dado su poder político): el Despacho Presidencial. Esta entidad resulta de vital importancia para que no bloquee la iniciativa de reforma de la PCM, sino que, por el contrario, involucre el apoyo del Presidente de la República.

En efecto, la propuesta de modernización de la PCM busca que dicho organismo sea mucho más ágil en sus actividades de articulación con otros sectores, con los niveles de Gobierno e incluso con otros poderes del Estado. Durante los últimos años, luego de las recomendaciones de la OCDE en materia de Centro de Gobierno, las diferentes estructuras orgánicas de la PCM han buscado reducir el número de entidades públicas adscritas a la PCM, así como dotarla de áreas y direcciones que fortalezcan la capacidad de supervisar políticas transversales a todo el Estado. Es decir, las reformas de la PCM siempre se han enfocado desde la competencia constitucional de la PCM de gran articulador, descuidando la otra gran atribución: ejercer la vocería política del Gobierno.

La atribución constitucional de la PCM para actuar (junto con el Presidente de la República) como Vocero del Gobierno, no ha tenido un desarrollo legal o una estructura al interior de la PCM que le de soporte o institucionalidad. Lamentablemente siempre ha estado limitada a las capacidades personales del Presidente del Consejo de Ministros de turno; y en algunos casos, eclipsada por las capacidades políticas del Presidente de la República de turno (como en el caso del ex Presidente Alan García Pérez).

Un avance – tímido- en esta materia ha sido la creación de la Secretaría de Comunicación Social, dependiente de la Secretaría General de la PCM, cuyas funciones (según el artículo 39 del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM aprobado mediante Decreto Supremo 022-2017-PCM) son principalmente coordinar la política de comunicación social, la publicidad estatal y la generación de contenidos de interés público. Es decir, apenas un minúsculo porcentaje de lo que implica hacer gestión política y ejercer la vocería del Gobierno.

Incluso, ese intento, no está articulado con la Secretaria de Coordinación, bajo cuyo ámbito se encuentra el coordinador parlamentario; ni con la Secretaria de

Descentralización, bajo cuyo ámbito se diseñan los GORE – MUNIs - Ejecutivo (es decir, los espacios de interacción entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales).

De otro lado, el Despacho Presidencial (organismo público adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros) cuenta con una estructura aprobada mediante el Decreto Supremo 037-2017-PCM, que resulta bastante estrecha y que históricamente ha estado diseñada básicamente para la gestión interna y administrativa de la Casa de Gobierno. La máxima autoridad presupuestal y administrativa es la Secretaría General; y para asesorar al Presidente de la República el único órgano dentro de esa estructura es el Gabinete Técnico (artículo 11) cuya función principal es brindar al Presidente de la República asesoría técnica y especializada (de manera individual o colegiada) en los temas que se les requiera. El resto de las áreas y unidades orgánicas del Despacho Presidencial (con excepción del Consejo de Ministros y su respectivo secretario) están diseñadas para la gestión interna de la organización y no para la Presidencia de la República propiamente dicha.

En este punto, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿por qué el Despacho Presidencial no cuenta con una estructura mucho mayor, que le permita ejercer la vocería del Gobierno de manera compartida con la PCM? ¿Por qué la estructura más cercana al funcionario público más importante del Estado, ha sido históricamente tan pequeña?

A manera de ensayo, se proponen dos respuestas: una histórica - constitucional y la otra de tipo político.

Desde el punto de vista histórico - constitucional, la Primera Constitución Política del Perú de 1823 mantuvo una figura de origen monárquico (SANTISTEVAN DE NORIEGA 2003), a partir del cual el Presidente de la República es irresponsable por sus actos y acto que emita el Presidente es válido solo si tiene el refrendo de un Ministro de Estado. Esa figura se ha mantenido a lo largo de los casi 200 años de vida republicana, repitiéndose en

la actual Constitución, en el artículo 120, que textualmente señala que “son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial”.

En ese sentido, si la responsabilidad legal y política de los actos y normas que refrenda el Presidente de la República descansa en cada Ministro, corresponde que la estructura burocrática de los Ministerios (y sus dependencias) crezca de manera proporcional a sus responsabilidades. Contrario sensu: la estructura del Despacho Presidencial resultará siempre muy pequeña y circunscrita a las funciones internas de la Casa de Gobierno.

La segunda razón es de naturaleza política: el Presidente de la República es el funcionario público más importante del Estado y por tanto, el más expuesto a los medios de comunicación, la oposición política y a los grupos de interés; por lo que debe evitar cuestionamientos directos a él o a su entorno más cercano. Por ello, no puede permitirse el lujo de incrementar el presupuesto, las atribuciones o la burocracia del Despacho Presidencial.

Si bien queda claro que la estructura del Despacho Presidencial se ha mantenido pequeña por razones históricas y políticas, cuál es la explicación para que el Secretario General del Despacho Presidencial ejerza en la práctica un rol fundamental dentro del aparato estatal. ¿Por qué resulta de vital importancia para fortalecer a la Presidencia del Consejo de Ministros, que esta deba mantener el equilibrio de poder entre dicha entidad y el Despacho Presidencial?

En este punto, es pertinente destacar que aun cuando la Secretaría General del Despacho Presidencial se ubica jerárquicamente por debajo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la práctica, la cercanía y la confianza de la Secretaría General del Despacho Presidencial con el Presidente de la República, hace que su influencia sea determinante y en algunos casos, lleve la voz del Presidente de la República frente a los Ministros.

Un indicador de la afirmación anterior, es la duración en el cargo de un Secretario General del Despacho Presidencial. Los últimos cuatro periodos presidenciales han sido designados sólo 7 Secretarios Generales (menos de dos por Presidente), mientras que, durante el mismo período hubieron 16 Presidentes del Consejo de Ministros.

En efecto, durante el segundo Gobierno de Alan García Pérez éste solo tuvo dos Secretarios Generales del Despacho Presidencial frente a cinco Presidentes del Consejo de Ministros. De igual manera, Ollanta Humala Tasso tuvo dos Secretarios Generales del Despacho Presidencial frente a siete Presidentes del Consejo de Ministros. Pedro Pablo Kuczynsky Godard tuvo dos Secretarios Generales del Despacho Presidencial e igual número de Presidentes del Consejo de Ministros, en un mandato de apenas 20 meses. Su sucesor, Martín Vizcarra Cornejo en lo que va de su Gobierno ha tenido una Secretaria General y tres Presidentes del Consejo de Ministros. Como se puede apreciar, la “vida laboral” de un Secretario General del Despacho Presidencial es marcadamente más longeva que la de un Presidente del Consejo de Ministros. Visto de otro modo, un Ministro de Estado o el propio Presidente del Consejo de Ministros, puede ser más fácil de reemplazar que un Secretario General del Despacho Presidencial (EL COMERCIO 2019).

El Secretario General del Despacho Presidencial, a diferencia de cualquier otro Ministro de Estado, despacha diariamente con el Presidente de la República; conoce y administra en parte la agenda de reuniones, eventos y viajes del Presidente; participa (sin voz ni voto) en las sesiones del Consejo de Ministros; así como viaja continuamente con el Presidente y los Ministros de Estado al interior en las visitas semanales al interior de país.

En consecuencia, en el Despacho Presidencial y específicamente con su Secretario General se da una de las paradojas más complejas de la gestión pública. Por un lado, es el funcionario del Estado más cercano y de mayor confianza del Presidente de la República (con la importante cuota de poder que ello implica) y, por otro lado, debe mantener un

perfil público y una exposición mediática mucho menor que la de cualquier Ministro de Estado, así como una estructura orgánica y presupuesto escueto.

Por ello, siendo la vocería política del Gobierno una competencia compartida entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, y considerando que el Despacho Presidencial no puede incrementar su presupuesto ni su estructura para dotar al Presidente de la República de los órganos que realicen permanentemente análisis y apoyen a la gestión política del Gobierno, dicha estructura debe recaer en la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### **4.3 Elaboración de la Planificación Estratégica de la Institución Pública de Gestión Pública**

En esta sección, luego de haber verificado la estrategia de acción con los *stakeholders* relevantes, se realizará un análisis interno de las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (análisis FODA) sobre el enfoque de gestión actual de la PCM.

##### **4.3.1. Elaboración del FODA general de la institución.**

**Tabla 5**

*Análisis FODA de la PCM*

<b>Fortalezas</b>		<b>Debilidades</b>	
1	La PCM es el Ministerio del Poder Ejecutivo con mayor capacidad para convocar a entidades públicas, privadas y sociedad civil en torno a la política general del Gobierno.	1	Ausencia de un programa de comunicación y movilización en torno a los puntos de Agenda Nacional y Políticas Públicas, es decir, de un

---

	órgano que se encargue de la función de vocería.
2 Capacidad de articular y concertar propuestas de dispositivos legales en el marco de la Política General de Gobierno.	2 No se cuenta con una cultura de evaluación o medición de resultados de la gestión.
3 Liderazgo institucional en la generación de agenda pública nacional y en la coordinación para la aplicación de las políticas nacionales multisectoriales.	3 Como en la mayoría de los Ministerios, la PCM sufre el constante cambio de personal directivo, debido a la alta rotación del cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Ello incide negativamente en la continuidad y sostenibilidad de las actividades sustantivas de la institución.
4 Órgano rector de importantes sistemas administrativos y funcionales (descentralización, conflictos sociales, demarcación territorial, entre otros).	4 Ausencia de sistemas de información gerencial, gestión del conocimiento, y escasas herramientas tecnológicas que apoyen la toma de decisiones en la gestión institucional.
5 Permanente interacción de la Presidencia del Consejo de Ministros con el Presidente de la República y los Ministros de Estado.	5 Dispersión física de oficinas, lo cual limita la coordinación e integración de las dependencias de la PCM

---

<b>Oportunidades</b>		<b>Amenazas</b>	
1	Predisposición favorable de la cooperación internacional para apoyar políticas y prioridades que proponga la PCM.	1	Descontento de la ciudadanía por limitado acceso a servicios públicos de calidad
2	Nuevos espacios de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía en base al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.	2	Posible corrupción en distintas instancias del Estado y escándalos de corrupción mediáticos
3	Voluntad política del Gobierno para realizar reformas estructurales con el objetivo de mejorar la gestión pública y fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas.	3	Descontento general frente a la actuación del Estado y de la clase política para para satisfacer las necesidades básicas de la población
4	Creciente valoración de la ciudadanía por las entidades públicas que brindan mejor servicio.	4	Conflictos sociales y políticos que generen inestabilidad en la gestión institucional de la PCM
5	Situación estable con deuda externa, permite a las entidades públicas tener presupuestos holgados para priorizar y llevar a cabo sus actividades.	5	Desarticulación clara de actores gubernamentales y de estos con los actores sociales, evidenciado en la duplicidad de esfuerzos de entidades públicas, alta burocracia y aumento de

los conflictos sociales en los últimos  
10 años.

---

*Nota: Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM – 2015 y 2019. Elaboración: Propia*

#### **4.3.2 Análisis FODA por áreas del organigrama institucional.**

Ahora que se ha revisado el análisis de los factores internos y externos que afectan la gestión de la PCM, se analizará el FODA de la Secretaría General de la PCM y de algunas áreas de la organización que se consideren relevantes para esta reforma: factibles de cambiar de posición o unirse con otras áreas. Esta decisión de qué áreas tomar en cuenta se sustenta en factores como las características de sus funciones (por ejemplo, que desarrolle parte de las funciones de vocería o articulación que se quieren repotenciar, qué sus funciones sean relevantes para logran los objetivos estratégicos de la institución, entre otros)<sup>16</sup>. Cabe mencionar que, para identificar la importancia de sus funciones para la institución, se tomó en cuenta cuatro de los seis objetivos estratégicos institucionales de la PCM (según el Plan Estratégico Institucional – PEI 2018-2020), entre ellos están (i) la mejora de la coordinación y el seguimiento multisectorial, (ii) facilitar las condiciones para que las entidades públicas mejoren su gestión, (iii) fortalecer el proceso de descentralización, y (iv) optimizar la gestión institucional de la PCM.

##### **4.3.2.1 Secretaría General.**

Es el órgano de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de la parte administrativa de la PCM, responsable de la comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y los asuntos de prensa e imagen institucional, así como de las materias como la modernización de la gestión pública, del Gobierno digital y de la coordinación

---

<sup>16</sup> Para tener un mejor entendimiento de las funciones de cada uno de las áreas de la PCM, se revisó el Reglamento de Operaciones y Funciones de la PCM aprobado por el Decreto Supremo N°022-2017-PCM

intergubernamental. Son precisamente las Secretarías y Direcciones vinculadas con la comunicación social, modernización, gobierno digital y coordinación intergubernamental, las que deberían pasar al nuevo Viceministerio de la Gestión Pública

**Tabla 6**

*Análisis FODA de la Secretaría General*

<b>Fortalezas</b>		<b>Debilidades</b>	
1	Permanente interacción de la PCM con el Presidente de la República y los Ministros de Estado.	1	Ausencia de un sistema de comunicación social estratégico.
2	Proceso lento pero continuo de modernización con las TICs y gestiones digitales en el Estado.	2	Insuficiente disponibilidad de instrumentos (p. ej. normativas) para la supervisión de políticas multisectoriales, así como, para la evaluación de competencias y acciones de <i>stakeholders</i> .
3	Liderazgo institucional en la generación de agenda pública nacional, así como, la autoridad para seleccionar estilo comunicacional.	3	Acceso difícil a información interna y ausencia de base de datos o sistemas de información claras.
<b>Oportunidades</b>		<b>Amenazas</b>	
1	Incremento de los conocimientos y tecnología, exhortan a que los modelos	1	Descontento de la ciudadanía por limitado acceso a servicios públicos de

	administrativos tengan una evolución constante.		calidad. Desconfianza de las instituciones del Estado.
2	Nuevos espacios de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía en base al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.	2	Limitada integración organizacional y comunicación interna de órganos gestores. Además, inestabilidad política que ocasiona alta rotación de funcionarios
3	Voluntad política del Gobierno para realizar reformas estructurales con el objetivo de mejorar la gestión pública y fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas.	3	Inadecuada articulación y comunicación entre las entidades del Gobierno, lo cual dificulta la dirección de estos.

*Nota: Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM – 2015 y 2019. Elaboración Propia*

#### **4.3.2.2 Secretaría de Gestión Pública.**

Tal como se ha mencionado en acápites anteriores, esta Secretaría depende jerárquicamente de la Secretaría General. Esta unidad orgánica se encarga de coordinar y dirigir el proceso de modernización del Estado. Su competencia está suscrita a la materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, control interno, código de ética, entre otros.

**Tabla 7**

#### ***Análisis FODA de la Secretaría de Gestión Pública***

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
-------------------	--------------------

1	Gestión desarrollada ha permitido que diferentes entidades del Estado tengan un proceso de planeamiento actualizado anualmente.	1	Falta de una cultura de gestión del conocimiento: poca información disponible para la toma de decisiones.
2	Proceso lento pero continuo de modernización con las TICs y gestiones digitales en el Estado.	2	Solo parte de la gestión institucional está sustentada en procesos automatizados.
3	Posee el liderazgo institucional y la autoridad para realizar sus funciones de coordinación y del análisis del impacto de la nueva regulación en el proceso de formulación normativa.	3	Debilidad en los procesos de gestión, rotación de recursos humanos y falta de práctica de mejora de servicios.

<b>Oportunidades</b>		<b>Amenazas</b>	
1	Disponibilidad de trabajo remoto y acceso a redes de telecomunicaciones globales permitirá una nueva forma de organizar las tareas de las entidades públicas	1	Descontento de la ciudadanía por limitado acceso a servicios públicos de calidad. Desconfianza de las instituciones del Estado.
2	Nuevos espacios de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía en base al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.	2	Posible corrupción en distintas instancias del Estado y escándalos de corrupción mediáticos. Por lo tanto, inestabilidad política que genera alta rotación de funcionarios.

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| 3 | Voluntad política del Gobierno para realizar reformas estructurales con el objetivo de mejorar la gestión pública y fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas. | 3 | Inadecuada articulación y comunicación entre las entidades del Gobierno, lo cual dificulta la dirección de estos. |
|---|--|---|---|

---

*Nota: Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM – 2015 y 2019. Elaboración Propia*

#### ***4.3.2.3 Secretaría de Comunicación Social y Asuntos Estratégicos***

Esta Secretaría depende jerárquicamente de la Secretaría General. Esta unidad orgánica de apoyo está encargada de desarrollar y coordinar la política de comunicación social del Poder Ejecutivo. Para ello, debe identificar las necesidades globales y específicas de comunicación de las distintas instancias gubernamentales. Incluso, debería proponer estrategias adecuadas de comunicación para los programas sociales que impulsa el Gobierno, impulsando la difusión de los beneficios para la población. Por otro lado, también se encarga de la comunicación interna del Estado: debería establecer los mecanismos de coordinación entre las instancias del Gobierno.

La propuesta del presente trabajo de investigación es que esta Secretaría pase a formar parte del Viceministerio de la Función Pública, incorporando además entre sus funciones, el análisis y seguimiento de asuntos estratégicos, es decir, el análisis permanente de las tendencias económicas, políticas, sociales, culturales, internas o externas, que pueden afectar las políticas públicas de un Gobierno.

### **Tabla 8**

#### ***Análisis FODA de la Secretaría de Comunicación Social***

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
-------------------	--------------------

1	Permanente interacción de la PCM con el Presidente de la República y los Ministros de Estado.	1	Ausencia de un sistema de comunicación social estratégico.
2	Equipo de profesionales multidisciplinarios que pueden otorgar distintas perspectivas y fortalecer la visión comunicacional.	2	Falta de definición de metodologías e indicadores que permitan estandarizar el proceso de labor comunicacional de todas las áreas del Estado.
3	Liderazgo institucional en la generación de agenda pública nacional, así como, la autoridad para seleccionar estilo comunicacional.	3	Acceso difícil a información interna y ausencia de base de datos o sistemas de información claras.

<b>Oportunidades</b>		<b>Amenazas</b>	
1	Población cada vez más exigente sobre una gestión eficiente, transparente e inclusiva del Estado.	1	Descontento de la ciudadanía por desinformación sobre los avances que el Gobierno realiza y desconfianza en todas las instituciones del Estado.
2	Nuevos espacios de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía en base al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.	2	Limitada integración organizacional y comunicación interna de órganos gestores. Además, inestabilidad política que ocasiona alta rotación de funcionarios
3	Acceso telefónico permanente a información global y local que resulta	3	Insuficiente análisis de las tendencias internacionales vinculadas con las

estratégica para el Estado y las políticas públicas del gobierno  
 políticas públicas que impulsa el peruano.  
 Poder Ejecutivo.

---

*Nota: Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM – 2015 y 2019. Elaboración Propia*

#### **4.3.2.4 Secretaría de Coordinación Intersectorial.**

Esta Secretaría depende actualmente de la Secretaría General. Esta unidad orgánica se encarga de la coordinación de la gestión de la PCM con sus principales *stakeholders* (Congreso de la República, organismos constitucionales autónomos distintos al Poder Judicial y el Ministerio Público, los organismos adscritos a la PCM, entidades gremiales y demás entidades de la sociedad civil). En este sentido, se encarga monitorear las políticas, programas y acciones cuyo carácter sea multisectorial. Lamentablemente, su rol no ha tenido el protagonismo que la PCM requería. Sus actividades se reducen, principalmente a hacer seguimiento de la agenda del CCV, la aprobación y validación de los proyectos normativos que ahí se discuten, así como la tramitación de los pedidos que el Congreso de la República u otros poderes públicos derivan a la PCM. Incluso, el rol del coordinador parlamentario, no es necesariamente de un estrategia de la coordinación entre poderes, sino de mero punto de enlace entre PCM y las bancadas, sin ningún tipo de poder de decisión o de negociación.

**Tabla 9**

#### ***Análisis FODA de la Secretaría de Coordinación Intersectorial***

<b>Fortalezas</b>		<b>Debilidades</b>	
1	La PCM es el Ministerio del Poder Ejecutivo con mayor capacidad de	1	No hay un empoderamiento adecuado en el Secretario de Coordinación, y

convocatoria a todas las entidades públicas, privadas y sociedad civil en torno a la política general del Gobierno.	menos aún en el Coordinador Parlamentario de la PCM
2 Liderazgo institucional y autoridad para ejercer la coordinación para la aplicación de las políticas nacionales multisectoriales.	2 El liderazgo del Secretario de Coordinación de la PCM se ha circunscrito al espacio de la Comisión de Coordinación Viceministerial, y no al amplio abanico de stakeholders con los que la PCM debe tener una articulación efectiva.
3 Cuenta con personal con mucha experiencia acumulada respecto a la dinámica en que la PCM se relaciona con el Congreso, así como entre la PCM y los otros sectores.	3 No existe un plan concertado de coordinación, depende mucho de quién sea el funcionario que lidere esta Secretaría.

<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
1 Predisposición favorable de la cooperación internacional para apoyar políticas y prioridades que mejoren la articulación de actores, fortaleciendo sus posiciones.	1 Poco interés de autoridades de Gobierno, de entidades privadas o de la sociedad civil por estar articulados.

- |   |  |
|---|--|
| <p>2 Nuevos espacios de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía en base al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.</p>   | <p>2 Posible corrupción en distintas instancias del Estado y escándalos de corrupción mediáticos</p>         |
| <p>3 Voluntad política del Gobierno para realizar reformas estructurales con el objetivo de mejorar la gestión pública y fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas.</p> | <p>3 Descontento general de la población frente a la actuación del Estado para enfrentar crisis política</p> |

---

*Nota: Plan Operativo Institucional (POI) de la PCM – 2015 y 2019. Elaboración Propia*

### **4.3.3 Identificación de políticas públicas de apoyo a la gestión institucional con Valor Público.**

Tomando en cuenta el análisis desarrollado en las secciones anteriores, en este acápite se evaluará cuáles son las políticas públicas que podrían apoyar a la gestión institucional de la propuesta de reformular la organización de la PCM para que cumpla sus funciones de vocería y articulación. Para implementar una exposición estructurada de las políticas seleccionadas, se ha tomado en cuenta la categorización de políticas públicas de Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, en el artículo denominado “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política” (1996). Este enfoque considera que existe cuatro niveles de políticas que deben estar integradas para alcanzar competitividad: i) políticas meta; ii) políticas macro; iii) políticas meso; y, iv) políticas micro.

Nuestra propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros se basa en la necesidad de dotar a esta institución de una estructura organizacional que le permita

ejercer efectivamente dos roles políticos fundamentales de la PCM: (i) ejercer la vocería del Poder Ejecutivo, y (ii) articular a distintos sectores de Gobierno, privados y de la sociedad civil.

En este sentido, cabe mencionar que el Valor Público de esta propuesta radica en que la población tendrá la oportunidad de ser partícipe de la gestión de políticas también. Es decir, el rol político de la PCM responderá a las necesidades de la población con una comunicación activa y efectiva: (i) se legitimará el valor público de las políticas, (ii) se revisará si se satisfacen las expectativas, y (iii) se permitirá la mejora continua mediante revisiones periódicas de cumplimiento de metas.

Una modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el sentido que se plantea en la presente investigación, es una política meta porque busca mejorar la capacidad de los grupos de actores para la interacción estratégica, es decir busca crear esos espacios de interacción y de análisis al interior del Poder Ejecutivo que le permitirá al Gobierno (y a los políticos de turno) cumplir con las promesas y expectativas de la población.

#### ***4.4.3.1 Políticas nivel meta.***

Como se ha mencionado, la reforma de modernización de la PCM es una política Meta. Esta dotará a la institución de la capacidad para poder cumplir sus funciones de vocería y articulación, con el objetivo de que, a partir de ello, exista una mejor relación entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes del Estado y con la ciudadanía.

Algo que resulta fundamental entender es que la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene una naturaleza distinta a la de cualquier otro Ministerio o entidad del Poder Ejecutivo. Mientras que cualquier otro Ministerio tiene por misión formular –y eventualmente- ejecutar las políticas del sector, la Presidencia del Consejo tiene un doble

rol: Policy y Politics. Es decir: i) articular políticas públicas y ii) hacer política. En ese sentido, la estructura de dicha institución debe ajustarse a ese doble rol.

De este modo, esta reforma busca reestructurar la PCM a fin de hacer visible su naturaleza inminentemente política y distinta a la de cualquier otro sector. Ello permitirá crear las condiciones generales mínimas para recuperar la conexión y confianza entre el estado y sus ciudadanos, busca precisamente que el Gobierno (y no solo los partidos políticos) cuenten con las herramientas para medir el pulso de la ciudadanía, hacer seguimiento a sus necesidades y ser eficiente en la prestación de los servicios que reclama la población.

En ese sentido, esta política constituye la base o piso mínimo para construir posteriores políticas públicas para la mejora de la calidad de vida de la población, la competitividad, entre otros. Eso es un cambio fundamental que generaría las condiciones propicias para emprender reformas, así como políticas públicas, sean éstas, macro, meso o micro.

Por esta razón, es considerada una política Meta, pues sirve de ayuda para reestructurar las bases sobre la cuáles esta institución, primordial para el funcionamiento del Poder Ejecutivo, puede generar beneficios para el funcionamiento del Estado en su conjunto. Sin embargo, esta reforma no tendrá un efecto integral si no es acompañada por políticas de nivel macro, meso y micro que tengan el mismo objetivo y permitan a la reforma tener un impacto integral.

#### ***4.4.3.2 Políticas nivel macro.***

Acorde con la teoría descrita en la sección 2.4, estas políticas tienen un alcance nacional o local, pero están enfocadas sobre todo en el aspecto económico y monetario. Así, estas suelen solucionar las dificultades de la estabilización económica, los efectos de la

contracción del gasto público, los ajustes tributarios y monetarios, o políticas parecidas en esa misma línea.

Tomando en cuenta esta definición de la CEPAL, a continuación, se lista las posibles políticas macro que colaborarán con el logro de la reforma planteada para la PCM:

El primero sería un aumento del presupuesto de esta entidad (estimado en un incremento no mayor al 20%) para poder cubrir los gastos en equipos y recursos humanos necesarios para cumplir las funciones políticas de la PCM. Cabe mencionar que, esto implicaría la reducción de presupuesto para otra entidad pública o una reestructuración de presupuesto para la PCM, en el caso de que no se incremente el presupuesto para el próximo año.

En los últimos años, los principales órganos de Alta Dirección de la PCM (Viceministerio de Gobernanza Territorial y Secretaría General), han ejecutado entre el 94% y 97%, del presupuesto asignado. El problema del gasto en todo el gobierno siempre ha estado relacionado a la eficiencia en la ejecución más que en la falta de recurso. El reto del gobierno es llevar el presupuesto a su máxima ejecución y cumpliendo los objetivos estratégicos trazados.

#### ***4.4.3.3 Políticas nivel meso.***

Tal como se mencionó en la sección 2.4, las políticas de nivel meso tienen el objetivo de mejorar la competitividad del país, en otras palabras, mejorar la estructura económica y productiva de la sociedad, de manera que les permita ser más competitivos. Por ello, las políticas meso suelen estar asociadas a la importación de tecnología que incrementa los estándares de productividad de un país.

El uso intensivo de las Tecnologías de Información (TIC) en la gestión pública ofrece seguridad de la información, ayuda a difundir el conocimiento y mejora notablemente las relaciones. Por eso, uno de los objetivos de la política de modernización del Estado debería ser el promover el gobierno electrónico mediante la aplicación intensiva y adecuada de las TIC como pilar de los procesos de planificación, ejecución, gestión, control y difusión de proyectos que realizan los organismos del Estado y, en particular, la PCM que tiene como objetivo articular a los demás actores del Estado y ser vocero del Poder Ejecutivo.

Tomando en cuenta esta definición de la CEPAL, y en línea con la política de modernización del Estado, una política meso relevante para la reforma de la PCM sería adquirir nuevas herramientas tecnológicas, como equipos informáticos, de comunicaciones, material de información (revistas especializadas, base de datos y estadísticas), así como una gran cantidad de almacenaje de información en línea para todos los organismos del Estado (se puede empezar por la PCM y los ministerios, e ir ampliando el campo de acción). Además, es muy importante garantizar la seguridad de dicha información. Ello es necesario para que la comunicación y articulación de estos actores con la PCM sea más efectiva.

#### ***4.4.3.4 Políticas nivel micro.***

Tomando en consideración las definiciones mencionadas en la sección 2.4, se entiende que las políticas nivel micro están vinculadas con las empresas y su competitividad a través del reclutamiento y capacitación que se le otorga a sus servidores y funcionarios para estar actualizados en las técnicas y herramientas para prestar un servicio público de calidad. De esta manera, generalmente se definen como políticas a nivel micro, porque se ajustan y definen en función a las particulares necesidades de cada entidad en cada contexto.

Tomando en cuenta esta definición de la CEPAL, a continuación, se lista las posibles políticas micro que colaborarán con el logro de la reforma planteada para la PCM:

- Reclutamiento de cuadros calificados (politólogos, sociólogos, abogados, gestores públicos, comunicadores, entre otros), ya sea de profesionales nacionales o extranjeros para trabajar en el Viceministerio de la Gestión Pública. Estos expertos ayudarán en la formulación de estrategias comunicacionales según sea el público objetivo y a una mejor articulación con los stakeholders
- Se debe generar una política nacional, que aplique a todas las entidades del Estado, para capacitar a los altos funcionarios en dos vertientes: (i) el uso de las tecnologías de la información adquiridas por la política meso y (ii) sistemas de comunicación efectiva de políticas públicas tomando en cuenta las diferencias socio-demográficas de las regiones.

Cabe mencionar que, el reclutamiento del área de recursos humanos de la PCM debe estar enfocado en la calidad y experiencia de los profesionales, más que en la cantidad de estos. En otras palabras, bajo la premisa de eficiencia, es mejor contratar a dos profesionales con altos salarios que trabajen por objetivos y tengan experiencia en el campo a que cuatro profesionales con bajos salarios pero poca confianza en que logren lo encomendado. Por otro lado, respecto al segundo punto, a través de una alianza con SERVIR se pueden gestionar talleres o capacitaciones para los funcionarios públicos de la PCM que estén involucrados con alguno de los dos procesos mencionados.

#### **4.4 Concertación de la Planificación Estratégica Institucional con los Grupos de Interés**

Los *stakeholders* que estarían en contra o tendrían una tendencia en contra de nuestra propuesta son: Despacho Presidencial, MEF, Organismos Adscritos a la PCM y Gremios

Sindicales de Servidores Públicos. Al respecto: el Despacho Presidencial tiene el mayor poder político de todos los *stakeholders*, el MEF cuenta con poder político y económico, y los gremios sindicales, si bien no tienen poder económico o político, si gozan de una capacidad de movilización importante.

La estrategia de implementación de la presente propuesta debe centrarse en las instituciones que sean *stakeholders* dominantes, ya que son los que podría influir más de forma positiva o negativa en la formulación o implementación de la propuesta.

Como se ha mencionado anteriormente, para hacer la propuesta de modernización de la PCM realidad, solo se necesita de un Decreto Supremo de esta misma institución que indique el cambio de su ROF. Por esta razón, no es necesaria la aprobación directa de ningún otro *stakeholder*. Sin embargo, se debe de tener en claro que, para hacer un cambio de esta naturaleza en las funciones de la PCM, es necesario que exista la voluntad política, avalada por todos los miembros del Poder Ejecutivo.

Debido a que no todos los actores tienen el mismo costo de oportunidad de interactuar dentro del espacio de la política pública, ni la misma capacidad de negociación, es importante direccionar sus intereses. Asimismo, cabe mencionar que, la PCM es el Ministerio del Poder Ejecutivo con mayor capacidad de convocatoria de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, en torno a la política general de Gobierno. Por ello, y dados los objetivos con externalidades positivas de esta reforma, lo mejor es centrarse en una estrategia de acercamiento de intereses más que una estrategia de posiciones.

Para las negociaciones con el Despacho Presidencial, se debe exponer que los intereses son los mismos que la PCM para la mejora de la gestión pública y política (en particular, la vocería política). Además, se debe dejar en claro que el Despacho Presidencial no puede

incrementar su presupuesto ni su estructura para dotar al Presidente de la República de los órganos que realicen permanentemente análisis y apoyen a la gestión política del Gobierno. Por ello, dicha estructura debe recaer en la Presidencia del Consejo de Ministros. Si existen otros intereses políticos de por medio, se deberá establecer una estrategia de acercamiento y negociación de estos con intereses complementarios.

Respecto al análisis y estrategia de los intereses del MEF, cabe mencionar que el primer enfoque del MEF frente a cualquier reforma o cambio estructural es evaluar el costo de dicha reforma. En tanto no haya certeza respecto al hecho que la reforma no tendrá costo alguno, la posición del MEF será negativa. En particular, esta institución tiene una mezcla de intereses políticos y económicos. Si bien la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros no busca afectar o influir en el rumbo económico del país, resultará necesario establecer una estrategia de acercamiento de intereses y negociación de intereses complementarios. Ello permitirá que el MEF entienda la importancia de la propuesta.

De esta manera, los dos *stakeholders* predominantes y con mayor posibilidad de injerencia en la propuesta, el Despacho Presidencial y el MEF, tendrían intereses reposicionados en un interés neutro o a favor, dependiendo de las negociaciones.

## **CAPÍTULO V: APLICACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

### **5.1 Planificación Estratégica de la modernización de la PCM con enfoque de Valor Público**

Tal como ha sido explicado previamente, el SINAPLAN define el sistema de Planificación Estratégica como “un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”, siendo que cada entidad y organismo del Estado, debe realizar un análisis continuo sobre las situaciones ocurrientes en sus áreas, a fin de replantear mejoras basadas en la toma de decisiones, las cuales conllevarán al logro de los objetivos estratégicos.

En ese sentido, todo Plan Estratégico debe responder a las necesidades y mejoras de cada entidad del Estado para lograr la búsqueda de eficiencia de sus intervenciones. Estas intervenciones tendrán una gestión con enfoque en el Valor Público si es que obtiene resultados verificables para los ciudadanos mediante acciones que dan respuesta a las necesidades que son solicitadas por ellos.

Por ello, se plantea un Plan Estratégico con enfoque en Valor Público el cual implica acciones del Estado para intervenir directamente con la satisfacción de las necesidades del ciudadano, en donde se tendrá una participación en conjunto para la definición de los problemas y propuestas sobre estas mismas. Además, no solo se trata de una intervención del Estado con el ciudadano, sino que también se establecerá un canal con el Sector Privado, para la generación de sinergias para tener de resultado una participación conjunta con enfoque en resolución de problemas de la ciudadanía.

### **5.1.1 Elaboración del Plan Estratégico de la Presidencia del Consejo de Ministros**

Según el CEPLAN, el Plan Estratégico Institucional (PEI) es un instrumento de gestión que define los objetivos en un período establecido, basado en el diseño de iniciativas que busquen la generación de mejoras en el bienestar de los ciudadanos. Para la implementación del PEI, es necesario que se establezcan las actividades operativas que serán necesarias para el cumplimiento de los Objetivos planteados en el PEI, estas actividades operativas son plasmadas en un Plan Operativo Institucional (POI).

Para el presente planteamiento de la Modernización de la Presidencia de Consejo de Ministros, se plantea la generación de un Plan Estratégico Institucional (PEI), ya que este se elabora en un nivel de pliego presupuestal, en donde se plantea los objetivos y acciones estratégicas generales para las instituciones. Este planteamiento del PEI debe estar enfocado en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, teniendo en consideración las políticas del Estado y los sistemas administrativos; además, de un planteamiento de la gestión de los procesos operativos o los procesos de soporte.

#### ***5.1.1.1 Definición de Objetivo General***

Como objetivo general se plantea: modernizar la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros para alcanzar una mejor articulación y gestión política, fortaleciendo la comunicación y vocería política así como una gobernanza entre los distintos sectores y niveles de gobierno.

#### ***5.1.1.2 Definición de Objetivos Específicos***

Para alcanzar el objetivo general planteado en el punto anterior, se detalla a continuación los objetivos específicos:

- **Proveer información y conocimiento necesario para el ejercicio de la vocería política.** La PCM tiene como una de sus funciones la vocería política, es por ello que, para un verdadero ejercicio de esta función, resulta necesario fortalecer la comunicación del gobierno así como la información estratégica que se requiere la PCM para anticiparse a su entorno respecto a las políticas públicas que desea implementar o para defender las políticas públicas que ha emprendido. También es necesario que la PCM cuente con un sistema y un equipo de trabajo que administre la información sobre los proyectos de los distintos sectores que desean que sean promovidos. Para tal efecto, se propone, dentro del Ministerio de la Gestión Pública, crear una Dirección Nacional denominada, de Comunicación Política y Asuntos Estratégicos. Esta dirección debe asumir el reto de obtener la información estratégica que requiere la Presidencia del Consejo de Ministros así como los mensajes oportunos para el ejercicio de la vocería política.
- **Articular las posiciones del Poder Ejecutivo sobre proyectos de Ley vinculados con el Congreso. Creando la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias.** Una comunicación continua entre el Poder Ejecutivo y el Congreso brinda un proceso fluido para la revisión, planteamiento de mejoras y comentarios sobre posición de este acerca de los proyectos de Ley. Para ello, se plantea generar un registro y seguimiento de las reuniones así como de las solicitudes de los proyectos de Ley planteados. Actualmente, la coordinación parlamentaria forma parte de las muchas tareas que asume la Secretaría de Coordinación de la PCM. Una de las propuestas de la presente investigación consiste precisamente en que la Coordinación Parlamentaria sea una Dirección Especial dependiente directamente del Presidente del Consejo de Ministros.

La contracara de priorizar las labores de coordinación parlamentaria, conlleva potenciar las atribuciones de la Secretaria de Coordinación (que en adelante deberá llamarse la Secretaria de Coordinación Intersectorial), a fin que sus capacidades se dirijan a la coordinación entre los sectores y los organismos constitucionalmente autónomos. Dicha Secretaria deberá transformarse en el primer interlocutor entre la PCM y las áreas técnicas de las distintas entidades públicas. El trámite de sus propuestas y requerimientos de las entidades así como el seguimiento de las mismas, deberá ser la función principal de la Secretaria de Coordinación Intersectorial.

- **Análisis de tendencias que puedan afectar las políticas públicas.** Toda decisión sobre las políticas públicas que se plantean en el Perú, pueden verse afectado por diversos factores, ya sean a nivel de país, región o mundial. Es por ello, que se plantea una continua validación de tendencia respecto a la economía, cultura, social y político; que generarán una mayor conciencia sobre las políticas que se están planteando para país, cuál sería la probabilidad de modificación de estas, y sobre todo planteamiento de posibles modificaciones para un menor impacto ante posible modificación de tendencias.
- **Mejora continua de acciones del Estado para satisfacción de necesidades y expectativas públicas.** Dado el planteamiento de una nueva estructura de la PCM y enfoque sobre las principales actividades que esta debe realizar, se propone la generación de mesas de trabajo para la exposición de mejoras en los procesos de cada área, así como la interacción de estas con las áreas de soporte. Asimismo, diálogos multisectoriales brindarán un mayor conocimiento sobre las necesidades y expectativas, lo cual brindará una proyección real sobre las acciones a tomarse en determinados plazos de tiempo.

- **Asesores especializados para brindar soporte a la PCM.** La contratación de asesores es un recurso importante en el Estado, estos deben de tener los perfiles y conocimientos necesarios para una generación de aportes con valor. Basado en ello, se propone una validación de perfiles de asesores, para un mejor soporte y sinergia entre proyectos y actividades de cada área de la PCM.

### 5.1.1.3 *Elaboración de la Matriz del Plan Estratégico Institucional*

A continuación, se presentan los objetivos específicos, brindando las acciones a realizar en cada uno de ellos. Asimismo, se muestran los indicadores de medición, resultados y los responsables de la obtención de cada objetivo.

**Tabla 10**

*Matriz del Plan Estratégico Institucional*

<b>Objetivo</b>	<b>Acciones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>	<b>Responsable</b>
		Sumatoria de proyectos	% proyectos que se realizan	
<b>Proveer información y conocimiento necesario para el ejercicio de la vocería política</b>	Validación de cantidad de objetivos por entidades	asignados por entidades / Cantidades de entidades * 100%	en las entidades para poder ser comunicadas	Dirección Nacional de Comunicación
	Comunicación de políticas públicas	Sumatoria de días desde la entrega de políticas hasta comunicación / Total de proyectos	% Tiempo de comunicación desde la aprobación de una política	Política y Asuntos Estratégicos

			asignado a	hasta su	
			Entidades * 100%	comunicación	
<b>Articular las posiciones del Poder Ejecutivo sobre proyectos de Ley vinculado con el Congreso</b>	-	Registro y seguimiento de las reuniones y pedidos Comunicación a Ministerios para obtención de posiciones.	Sumatoria de respuestas a reuniones/pedidos / Total de reuniones/pedidos * 100%	% de respuestas sobre las reuniones y pedidos solicitados	Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias
<b>Análisis de tendencias que puedan afectar las políticas públicas</b>	-	Validación de tendencias mundiales sobre nuevos planteamientos con respecto a la economía, cultura, social y político	Sumatoria de solicitudes de cambios en políticas públicas basado en tendencias globales/ Total de políticas públicas * 100%	% de políticas públicas a las cuales se están solicitando modificaciones	Dirección Nacional de Comunicación Política y Asuntos Estratégicos
<b>Mejora continua de acciones del Estado para satisfacción</b>	-	Brindar mesas de trabajo para exposición de mejoras a desarrollar en	Sumatoria de mesas de trabajo de las distintas áreas de la PCM	# de mesas de trabajo y propuestas para mejoras y eficiencias de	Secretaría de Gestión Pública

<b>de</b>		las diferentes		trabajo del	
<b>necesidades y</b>		áreas		PCM	
<b>expectativas</b>	-	Diálogos	Sumatoria de	# reuniones	
<b>públicas</b>		multisectoriales	reuniones de	para	
		para	diálogo	alineamiento de	
		conocimientos	multisectorial	proyectos y	
		de necesidades		acciones con	
		y expectativas		expectativas de	
		públicas		la sociedad	
<b>Asesores</b>	-	Validar perfil	Sumatoria de	% de asesores	Director de
<b>especializados</b>		de asesores	asesores expertos	que	cada unidad
<b>para brindar</b>		para mejor	en las diferentes	verdaderamente	que solicita al
<b>soporte a</b>		relacionamiento	áreas de la PCM /	son expertos en	asesor
<b>PCM</b>		sobre asesorías	Total de asesores	los temas de	
			* 100%	asesoría.	
				Brindará la	
				posibilidad de	
				replanteamiento	
				de asesores.	

*Nota: Elaboración propia*

#### **5.1.1.4 Elaboración de la Propuesta de Estructura de PCM**

Todo Ministerio en el Perú, tiene una estructura básica común, siendo: i) Alta Dirección (integrada por el Ministro, los viceministerios y la secretaría general); ii) los órganos de línea (dependientes de los viceministros y encargados de los temas misionales de la institución); y, los órganos de apoyo y asesoramiento (dependientes de la secretaría general

y encargados de las unidades administrativas, presupuestales, de planificación y de asesoría legal). Es decir, el Ministro es el titular de la entidad y el responsable político del sector, los Viceministros son los gestores de los temas misionales y el Secretario General se encarga de la gestión administrativa interna de la organización.

Respecto a las funciones misionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, y tal como lo hemos señalado en varios acápite del presente documento, la Constitución Política del Perú le asigna tres competencias fundamentales: i) formulación normativa; ii) articulación intersectorial; y iii) vocería política.

Como se puede apreciar, en la estructura actual de la Presidencia del Consejo de Ministros no se respeta la estructura básica de todo Ministerio. En efecto, existe un solo Viceministerio (de Gobernanza Territorial) bajo cuya competencia no están todas las funciones misionales: y de otro lado, la Secretaria General (que tiene nivel de viceministro) se entrecruzan funciones misionales y de administración interna.

El problema de la PCM no solo es la poca claridad sobre los límites entre las funciones del viceministerio y la secretaria general. El principal problema es que, en medio de esa difusa delimitación de funciones, no reconoce a la vocería política como una atribución fundamental ni le otorga a dicha función una estructura que permita ejercer dicha función de manera institucional.

Por ello es que la propuesta de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, radica precisamente en que la estructura de la PCM se ajuste a las tres funciones misionales consagradas en la Constitución Peruana, con un Viceministerio de la Gestión Pública (vinculado con la comunicación y vocería así como con la articulación política con otras entidades), Un Viceministerio de Gobernanza Territorial (vinculado básicamente con

la gestión de los gobiernos subnacionales) y una Secretaria General (vinculada con la formulación normativa y la gestión interna administrativa).

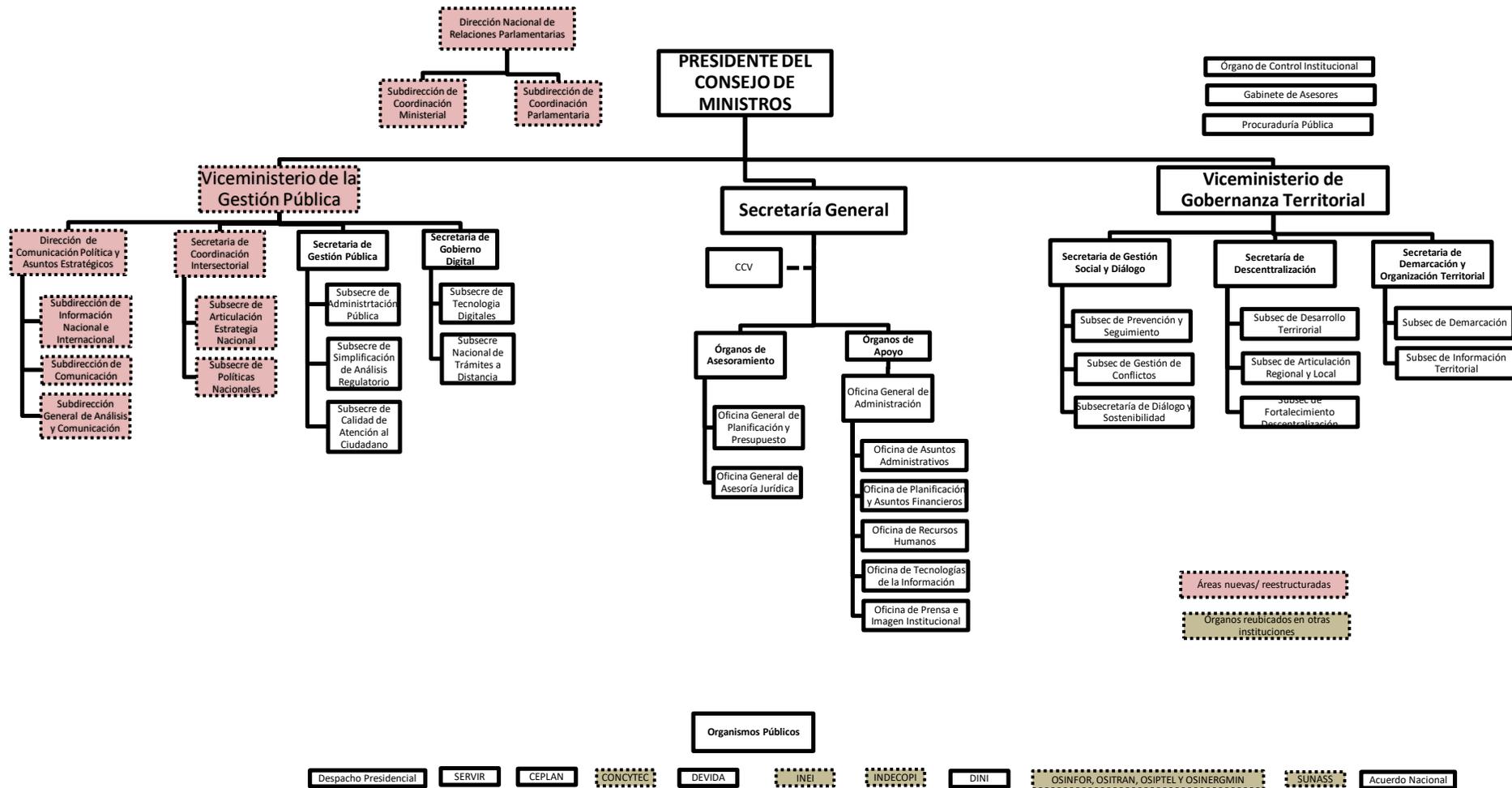


Figura 7. Estructura propuesta para la PCM. Elaboración propia

#### **5.1.1.4.1 VICEMINISTERIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

Desde una perspectiva general, el Viceministerio de la Gestión Pública tiene como rol fundamental proveer al Presidente del Consejo de Ministros y al Gobierno en general de la información y el conocimiento necesarios para ejercer la vocería política y la articulación necesaria entre los distintos sectores y organismos constitucionalmente autónomos; a fin poder ejecutar las políticas públicas que ha diseñado el gobierno de turno.

El Presidente del Consejo de Ministros, tiene la función primordial de conducir la política del gobierno que ha expuesto ante el Parlamento en el voto de investidura, reuniendo tanto la conducción de la gestión pública nacional cuanto la administración de la información que dote de contenido a las líneas de acción política de cada uno de los gobiernos. Eso implica i) acceder y procesar información relacionada con las políticas de gobierno; ii) saber construir y emitir mensajes claros y oportunos para que la ciudadanía y los stakeholder, a partir de los cuales se puede poner en agenda (o retirar de ella) aquellos temas que sean de interés del gobierno; iii) tener equipos que permitan articular acciones comunes o prever reacciones de los principales stakeholders relacionados con la políticas públicas; iv) articular desde PCM con los otros sectores, a fin de hacer un seguimiento de los encargos y responsabilidades vinculadas con la Política General de Gobierno.

Las mencionadas cuatro funciones de la PCM en algunos casos carecen de un estructura que le de soporte o las que ya existen están subdimencionadas, (como la Secretaria de Coordinación, el coordinador parlamentario o la Secretaria de Comunicación Social) limitándose a apoyar en el trámite de normas ante el CCV o atender los encargos directos que recibe del Presidente del Consejo de Ministros. Es decir, ejerciendo sus funciones de manera inercial o pasiva.

La propuesta del presente trabajo de investigación no solo consiste en crear un Viceministerio de la Gestión Pública (es decir, un nexo entre la Autoridad Política: el Presidente del Consejo de Ministros y las áreas técnicas que realizan las tareas que éste les encarga), sino que dicho Viceministro pueda proponer al Presidente del Consejo de Ministros: la Comunicación Política y Estratégica del Gobierno; así como efectuar una adecuada Coordinación Intersectorial con los Ministerios y Organismos Constitucionalmente Autónomos.

En este punto es preciso aclarar las funciones y ubicación de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias. En la estructura actual de la PCM, la Secretaría de Coordinación (dependiente de la Secretaría General) tiene recargadas funciones de articulación: i) con el parlamento (a través del coordinador parlamentario y su equipo); ii) con los otros sectores (respecto a los proyectos que se discuten en el CCV); y con los organismos adscritos a la PCM. No hay una política de relacionamiento con otros actores (empresarios, academia, cooperación internacional). El rol -tan delicado y preciso- con el Parlamento, apenas es de trámite y seguimiento a los pedidos de los congresistas, dejando exclusivamente en manos del Presidente del Consejo de Ministros o de algunos congresistas afines al régimen, el rol de operador político.

Por ello, es que el presente trabajo de investigación propone que las funciones de coordinación parlamentaria se escindan de la Secretaría de Coordinación para que una Dirección Nacional sea la que lleve la agenda de relacionamiento con el Parlamento. Esta dirección, por su naturaleza evidentemente política, debe depender directamente del Presidente del Consejo de Ministros quien deberá recibir la información de primera mano respecto a lo que sucede con las distintas bancadas, así como encargar los temas que dicha autoridad priorice frente al Congreso.

No obstante que la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias, en la presente propuesta, dependen directamente del Presidente del Consejo de Ministros, debe tener una interrelación permanente con dos Secretarías claves del Viceministerio de la Gestión Pública: La Secretaría de Coordinación Intersectorial y Dirección Nacional de Comunicación Política y Asuntos Estratégicos. Estas tres unidades (conjuntamente con la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias) deberán ser el cerebro, la voz y los brazos operativos de la Presidencia del Consejo de Ministros, para lograr fortalecer la gestión política, la vocería y la articulación del gobierno con los principales stakeholders.

La propuesta de la presente investigación no afecta a las otras secretarías que actualmente dependen de la Secretaría General de la PCM (esto es, la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Gobierno Digital) salvo por el hecho que, se propone, que queden adscritas al Viceministerio de la Gestión Pública, dejando a la Secretaría General como órgano de la administración interna de la PCM.

De igual manera, como se ha señalado en párrafos anteriores, no se advierte viabilidad técnica o política para reorganizar el novísimo Viceministerio de Gobernanza Territorial, por lo que sus unidades orgánicas y competencias no serán parte del objeto del presente capítulo.

Por lo expuesto, en el presente capítulo, la planificación estratégica de la reforma de la PCM incidirá principalmente en las competencias y funciones de las tres primeras unidades orgánicas: i) La Dirección de Comunicación Política y Asuntos Estratégicos (dependiente directamente del Presidente del Consejo de Ministros); ii) la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias; y, iii) la Secretaría de Coordinación.

#### **5.1.1.4.1.1 Dirección Nacional de Comunicación Política y Asuntos Estratégicos.**

El artículo 39° del ROF actual de la PCM contempla la existencia de una Secretaría de Comunicación Social, como órgano de línea con autoridad técnico-normativa, responsable de desarrollar, coordinar e implementar la política de comunicación social del Poder Ejecutivo, la publicidad oficial del gobierno y la generación de contenidos de interés público que respondan a las necesidades de comunicación de la sociedad con los objetivos de la gestión gubernamental. Es decir, la actual Secretaría de Comunicación Social tiene un rol pasivo, en el sentido apoya a la PCM en la formulación y emisión de mensajes según las necesidades del Gobierno.

Esta visión pasiva no puede tener cabida en un Estado moderno. La heterogeneidad de los escenarios políticos que le corresponden a la Presidencia del Consejo de Ministros hace indispensable que la comunicación y la vocería no sea meramente reactiva frente a un tema determinado, sino que tenga la capacidad de evaluar el entorno y reconocer oportunidades para introducir una política pública en la agenda nacional, así mismo, poder anticiparse a las posiciones contrarias que podrían surgir por la implementación de una política pública o la toma de una decisión de gobierno. Por eso es que se propone que esta Dirección Nacional tenga dos grandes responsabilidades: i) Realizar análisis de coyuntura, antecedentes o tendencias respecto a las políticas públicas que desea implementar el gobierno (rol estratégico) y por otro lado, ii) el diseño e implementación de la política de comunicación respectiva. Ambas funciones, consideramos, son las dos caras de una vocería política eficaz.

La Dirección Nacional de Comunicación Pública estaría integrada por 3 subdirecciones: a) De Información Nacional e Internacional; b) De Comunicación; y c) De Estudios Políticos Nacionales;

#### ***5.1.1.4.1.1 Subdirección de Información Nacional e Internacional. -***

Sobre la Subdirección de Información Nacional e Internacional recaería la responsabilidad de recopilar y analizar la información (noticias, informes de gestión, evaluaciones, memorias, investigaciones académicas, entre otras) que provean todos sectores, así como la información internacional que resulte de interés del Gobierno obtenida de manera directa o a través de las misiones diplomáticas del Perú en el extranjero.

Esta Dirección también deberá tener dentro de sus competencias habituales, el análisis sobre las tendencias económicas, políticas, sociales, culturales, internas o externas, que pueden afectar las políticas públicas de un Gobierno. A manera de ejemplo, el movimiento “con mis hijos no te metas” responde a una tendencia mundial con un enfoque conservador contrario al enfoque de género que fomentan determinados organismos internacionales. Por ello, si el Gobierno emprende una reforma educativa que incorpore el enfoque de género, debe hacer un análisis de dicha tendencia y los efectos que podría tener para la implementación de dicha política educativa.

Debe, asimismo, establecer metodologías recojo de la opinión del ciudadano y principales stakeholders, como por ejemplo encuestas, *focus group*, talleres, entre otros con la finalidad de identificar los problemas y necesidades de la población, y las debilidades específicas de comunicación de las entidades de la Administración Pública, en todos los ámbitos y niveles de gobierno; recogiendo una continua retroalimentación de las experiencias y labor que desarrollan con la población para la que prestan servicios e interactúan.

Por ello, la sub dirección de Información Nacional e Internacional debería convertirse en el gran acopiador de información del Gobierno de turno, reportando cambios, tendencias, amenazas u oportunidades para colocar un tema dentro de la agenda de

gobierno, o retirarlo de ser el caso. Por ello, deberá hacer seguimiento y tratamiento documental de la información nacional e internacional, de la gestión y mantenimiento de las bases de datos de comunicación, la formulación de encuestas relacionadas directamente con políticas de gobierno y del análisis informativo de la coyuntura política.

#### **5.1.1.4.1.1.2 Subdirección de Comunicación.-**

Mientras que la Dirección de Información Nacional e Internacional es el gran acopiador y analista de la información relevante para el Gobierno, la Subgerencia de Comunicación deberá ser brazo operativo de la comunicación y vocería del gobierno. Esta dirección será la encargada de articular -con todas las oficinas de comunicaciones del Poder Ejecutivo- la oportunidad y contenido de los principales mensajes del Gobierno para plantear, defender o priorizar sus políticas públicas.

La principal función de la Subdirección de Comunicación radicaría en la formulación, dirección, implementación, supervisión y evaluación de la Política Nacional de Comunicación Pública y de la proposición de normas y aprobación de directivas, lineamientos y demás disposiciones en el marco de sus competencias.

Para tal efecto, será encargada de la elaboración y difusión de las referencias y notas informativas del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros. Asimismo, se extendería a la difusión de informaciones y datos recibidos por los Ministerios y la difusión de informaciones a los medios de comunicación sobre las actividades gubernamentales.

En lo que atañe a la Información Internacional, estaría encargada de transmitir informaciones a los medios de comunicación sobre las actividades internacionales del

Gobierno. Asimismo, debería coordinar la acción informativa de las oficinas de comunicación de las embajadas, consulados y demás misiones diplomáticas del Perú.

#### ***5.1.1.4.1.3 Subdirección de Estudios Políticos Nacionales. -***

La Subdirección de Estudios Políticos Nacional se encarga de fomentar el análisis de la realidad jurídica y sociopolítica nacional e internacional. Para tal efecto, se encargará de las funciones que se detalla a continuación:

- Elaborar y mantener actualizado el mapa de stakeholder interesados en cada una de las políticas generales de gobierno.
- Identificar problemáticas y proponer alternativas políticas que garanticen la gestión gubernamental y el cumplimiento de los programas de gobierno.
- Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación de impactos sociales y políticos generados por la gestión de las entidades de la Administración Pública.
- Elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos, tanto en su dimensión nacional como internacional.
- Realizar, promover y publicar, en su caso, estudios sobre cualesquiera materias relacionadas con las materias anteriormente señaladas.

#### **5.1.1.4.1.2 La Secretaría de Coordinación Intersectorial**

Como se ha señalado en diversos acápite de la presente investigación, la Presidencia del Consejo de Ministros cumple tres roles fundamentales: i) de formulación normativa (al refrendar las normas que aprueba el Presidente de la República; ii) de articulación (realizando la coordinación entre los sectores); y, iii) de vocería en nombre del gobierno.

De otro lado, en el numeral precedente se ha desarrollado la competencia y estructura de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentaria, para que encargue de la gestión (de ida y vuelta) de los proyectos de ley y requerimientos que el Ejecutivo necesita del Parlamento así como de aquellas autógrafas y pedidos que el Parlamento deriva al Poder Ejecutivo. Estas atribuciones de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias son el soporte para que la PCM puede cumplir el rol normativo que la Constitución le confiere.

Le corresponde entonces a la Secretaría de Coordinación el rol de articulación interministerial para el seguimiento de los compromisos asumidos, la implementación de las políticas de gobierno y los encargos que se derivan de la Comisión de Coordinación Viceministerial y del Consejo de Ministros,

En efecto, ninguna acción de Gobierno se puede ejecutar eficazmente sin el concurso de varios sectores. Promover un producto de bandera, por ejemplo, requiere el concurso de Ministerio de Agricultura y del Ministerio de la Producción (según se trate de un producto agrícola manufacturado o no), del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de la Relaciones Exteriores (para su comercialización en el extranjero), e incluso de los Ministerios de Salud, Ambiente y Transportes y Comunicación por temas vinculados con estándares de salubridad, de contaminación de metales pesados, y la cadena de transporte. Probablemente para sacar adelante esa política pública no se requiera de una ley especial ni se necesite el apoyo del Congreso de la República, pero sí de mucha articulación entre los ministerios involucrados para el aparato burocrático de cada sector, pueda ejecutar sus competencias alineadas a ese objetivo común.

En segundo lugar, deberá asumir la gestión de las relaciones intergubernamentales, erigiendo a la PCM como un interlocutor válido en cuanto a la aplicación de políticas nacionales con los organismos constitucionalmente autónomos.

Precisamente ese es rol y el espacio en el que la Secretaría de Coordinación debe ejecutar sus competencias.

Por ello es importante que toda política pública que se formula desde cada sector, pueda tener la participación de parte del equipo de esta Secretaría, pudiendo desempeñar las siguientes funciones:

- Efectuar el seguimiento de la implementación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros sobre asuntos de carácter multisectorial.
- Coordinar con los Sectores competentes la elaboración de los reglamentos de Ley de carácter multisectorial.
- Generar y recopilar información de trascendencia multisectorial para la toma de decisiones de la Alta Dirección.
- Facilitar y apoyar la labor de las comisiones adscritas a la PCM, cuando corresponda.
- Apoyar a la Alta dirección en la supervisión y el seguimiento de los organismos públicos del sector que se le encargue.
- Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos y demás disposiciones, que regulen la coordinación en el Poder Ejecutivo y de este con los demás poderes del Estado y organismos constitucionalmente autónomos.
- Apoyar al Viceministerio de la Gestión Pública en la coordinación de actividades en las que se vincule el Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, organizaciones gremiales y demás organizaciones de la sociedad civil.

Para tal efecto, se ha previsto que esta Secretaría cuente con solo una subdirección, encargada de la articulación estratégica nacional.

#### ***5.1.1.4.1.2.1 Subdirección de Articulación Estratégica Nacional. -***

La Subdirección de Articulación Estratégica Nacional se encargará del estudio, análisis y asesoría a la Presidencia de la República y al Titular del Sector sobre la problemática estratégica nacional, sobre la base de las políticas de Estado que forman parte del Acuerdo Nacional, los planes formulados por el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN), los estudios de inteligencia y contrainteligencia formulados por la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y de otros organismos adscritos a la PCM.

Específicamente realizará las siguientes funciones:

- Identificar y elaborar estrategias de trabajo conjunto con las instituciones y actores de la sociedad civil, para el cumplimiento de los planes y objetivos del gobierno, en los ámbitos nacional, regional y local.
- Articular, monitorear, apoyar y facilitar la gestión política de las entidades de la Administración Pública, de todos los niveles y ámbitos, para el desarrollo de sus competencias y el cumplimiento de sus planes y objetivos estratégicos.
- Evaluar y seguimiento de la agenda política de los Poderes del Estado y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
- Verificar el cumplimiento, por parte de los órganos competentes, de los encargos y responsabilidades dispuestos en el Consejo de Ministros, los cuales deberán estar alineados la Política General de Gobierno sustentada por el PCM ante el Congreso

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, la investigación está enfocada en la creación del Viceministerio de la Gestión Pública, y en él, la reestructuración de las unidades orgánicas de la PCM (actualmente adscritas a la Secretaría General) para fortalecer las atribuciones de articulación y de vocería política. Dentro de ese esquema, las funciones actuales de la Secretaria de Gestión Pública no sufrirían cambios, con la única

diferencia que ya no dependería de la Secretaría General sino del Viceministro de la Gestión Pública.

De igual manera, la Secretaría de Gobierno Digital tampoco debería sufrir cambio alguno, toda vez que no fue objeto de ningún cuestionamiento por parte de los encuestados ni de los especialistas entrevistados. Sin embargo, los efectos de la cuarentena sufrida en el Perú durante el primer semestre del año 2020 derivada del COVID 19, nos permite repensar la necesidad de fortalecer también dicha Secretaria en lo que respecta a la gestión de los Trámites a Distancia.

#### **5.1.1.4.1.3 La Secretaria de Gobierno Digital:**

Por lo expuesto, consideramos pertinente, que la Secretaría de Gobierno Digital tenga entre sus funciones

- Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Informática, a través de la formulación y aprobación de normas directivas y lineamientos, y la supervisión de su cumplimiento.
- Formular y proponer políticas públicas, estrategias y planes nacionales en materias de gobierno digital.
- Diseñar, en coordinación con los órganos de los diferentes ámbitos y niveles gubernamentales, sistemas operativos por cada Sistema Administrativo del Estado, que sean compatibles entre sí y de uso obligatorio para toda la Administración Pública.
- Supervisar la administración del Portal del Estado Peruano.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los Portales Institucionales de las entidades de la Administración Pública, sobre la base de estándares y buenas prácticas.

- Brindar asistencia técnica a las entidades de la Administración Pública para la implementación de proyectos de tecnologías de la información.
- Formular y aprobar normas y estándares para promover el desarrollo e implementación de la seguridad de la información, infraestructura de datos especiales, datos abiertos, interoperabilidad y portales de las entidades de la Administración Pública.
- Diseñar, implementar y supervisar de la Plataforma de Trámites a Distancia y de los Escritorios de Videollamadas de las entidades de la Administración, según el Plan de Implementación aprobado para tal efecto.
- Operar la Central de Riesgo Administrativo y el Sistema Único de Trámites.

Para el cumplimiento de las funciones propuestas, la Dirección Nacional de Gobierno Digital estaría integrada por: a) La Subdirección de Tecnologías Digitales; y, b) La Subsecretaría de Trámites a Distancia.

#### ***5.1.1.4.1.3.1 Subsecretaría de Tecnologías Digitales. -***

El desarrollo de la ciencia y tecnología, concebida como la capacidad del país para generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos, para desarrollar los recursos humanos y para mejorar la gestión de los recursos naturales y la competitividad de las empresas, constituye el eje de la Vigésima Política de Estado que forma parte del Acuerdo Nacional.

La investigación, fomento, promoción y desarrollo de las tecnologías de información e innovación gubernamental debe involucrar a las entidades de la Administración Pública de todos los ámbitos y niveles, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, competitividad y respeto a los derechos humanos e inclusión social.

Para ello, se propone que la Subsecretaría de Tecnologías Digitales sea la encargada de establecer como prioridad del acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación, el uso eficiente de la infraestructura y los recursos escasos a través de la innovación gubernamental, la protección de los derechos de los usuarios del gobierno digital y la masificación del gobierno electrónico como garantía de la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos.

- Orientar, priorizar y dirigir el proceso de incorporación y mantenimiento de las tecnologías de información en la gestión pública, definiendo los diversos componentes, etapas y secuencias del proceso que deben ser implementados por las entidades del Estado.
- Promover investigación y estudios referidos a las tecnologías de la información y su desarrollo, en cuanto a su aplicación en la gestión pública.
- Realizar acciones para la interoperabilidad de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común de las entidades de la Administración Pública.
- Efectuar acciones para el desarrollo de los Portales Institucionales de las entidades de la Administración Pública sobre la base de estándares y buenas prácticas.
- Administrar el Portal del Estado Peruano y otros de competencia de la Subsecretaría.
- Brindar asistencia técnica a las entidades de la Administración Pública para la implementación de proyectos de tecnologías de la información.
- Diseñar, implementar y monitorear los indicadores para medir la digitalización del Estado y el gobierno digital.
- Desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Informática y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente.

- Elaborar propuestas para impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y modernización del Estado, promoviendo la integración tecnológica.
- Operar el Catálogo Nacional de Servicios de Información.
- Identificar oportunidades para realizar proyectos de innovación cuya ejecución se realiza a través de las entidades de la Administración Pública.
- Diseñar soluciones para las oportunidades identificadas en el Sector y aplicar metodologías de innovación, según corresponda.
- Generar capacidades y cultura de innovación al interior del Sector.
- Realizar acciones para involucrar a la ciudadanía y organizaciones públicas y privadas en la identificación de problemas y soluciones a los desafíos de innovación pública

#### ***5.1.1.4.1.3.2 Subsecretaría de Trámites a Distancia. -***

Un componente importante del Gobierno Digital del Estado la constituye la implementación de una plataforma única, segura, confiable y plenamente operativa que permita a los ciudadanos realizar trámites ante las entidades de la Administración Pública sin tener que acudir a sus sedes; desde su propio domicilio, oficina o dispositivo móvil.

En el contexto de un esfuerzo común a diversas entidades de la Administración Pública, se trata de que los trámites sean completamente digitales, sin empleo de soporte papel ni de acudir a un organismo público, permitiendo a los ciudadanos ahorrar tiempo y dinero en la realización de las gestiones que deban llevar a cabo ante el Estado.

Esta Plataforma de Trámites a Distancia debe contar, también, con servicios a través de un escritorio con videollamada que permita la atención personalizada de las solicitudes o

trámites requeridos por los ciudadanos, los cuales se realizan utilizando el envío de documentos en doble vía para el ingreso de solicitudes, al igual que la validación del DNI, en caso resulte indispensable para la realización del trámite.

Considerando que la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia demandará un tiempo considerable, resulta aconsejable la adopción de un Plan Nacional de Implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia y su desarrollo progresivo mediante la celebración de convenios con las entidades de los diversos ámbitos y niveles de la Administración Pública.

De otro lado, se hace necesaria la retroalimentación con las experiencias de tramitación a distancia alcanzadas por el Poder Judicial y las entidades que administran justicia administrativa en cuanto a los expedientes administrativos que corresponden a los casos que conocen.

Se requiere entonces, de un órgano específico que, en vista de la trascendencia y magnitud de la labor propuesta, en coordinación y constante retroalimentación con las entidades de los diferentes niveles y ámbitos de la Administración Pública, se encargue de las siguientes funciones:

- Diseño, validación, implementación y mantenimiento de la Plataforma de Trámites a Distancia, en coordinación con las entidades de la Administración Pública.
- Diseño, validación, implementación y mantenimiento de los Escritorios de Videollamadas, en los Portales Institucionales de las entidades de la Administración Pública.
- Conducción, dirección y coordinación con las entidades de la Administración Pública para la digitalización progresiva y total de los diversos expedientes administrativos de las entidades de la Administración Pública.

- Coordinación y retroalimentación con el Poder Judicial para la digitalización total de los expedientes judiciales en todas las instancias de la Administración de Justicia.
- Aprobación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia.
- Celebración, monitoreo y evaluación de convenios de implementación con las diversas entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la implementación progresiva de la Plataforma de Trámites a Distancia.

#### **5.1.1.4.1.4 Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias**

Como ya se ha señalado, la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias dependerá directamente del Presidente del Consejo Ministros, a fin que dicha autoridad pueda contar con información de primera mano para la toma de decisiones en su relación con el Parlamento.

Al respecto, es pertinente recordar que la relación de la Presidencia del Consejo de Ministros con el Parlamento se da en tres planos: el primero es la gestión de los proyectos de ley; la segunda es la atención a los pedidos de los congresistas (información, reuniones, atención de denuncias, etc.) y la tercera es el seguimiento de los temas que pueden y generan conflictos o acercamientos de posiciones e intereses entre los distintos grupos parlamentarios.

Actualmente la coordinación parlamentaria de la PCM es un área forma parte de la Secretaria de Coordinación y que apenas puede consolidar los pedidos de los congresistas y el seguimiento a los principales proyectos de ley que se tramitan en el Congreso.

Se necesita una Dirección encargada de articular las posiciones del Poder Ejecutivo sobre los proyectos de ley que elabora el Congreso para opinión del ejecutivo, así como de los proyectos de Ley que elaboran las entidades del Gobierno en el ámbito de su

competencia. Asimismo, esta dirección debería llevar un registro y seguimiento de las reuniones, pedidos y gestiones que realizan los congresistas frente al Poder Ejecutivo, a fin de poder hacer un mapeo de los principales problemas planteados por las distintas bancadas (organizados por región, congresista, tema, sector competente, entre otros). Finalmente, el equipo de la Dirección Nacional de Relaciones Parlamentarias debería obtener información de sus pares en cada Ministerio a fin de mantener informado y documentado al Viceministro de los conflictos futuros y oportunidades para el Poder Ejecutivo que podrían darse entre los distintos grupos parlamentarios.

Se plantea que la Dirección Nacional de Relaciones Intergubernamentales esté constituida por dos subdirecciones: a) La Subdirección de Relaciones Interministeriales; b) La Subdirección de Relaciones Parlamentarias.

#### ***5.1.1.4.1.4.1 Subdirección de Relaciones Interministeriales. -***

Según el artículo 130 de la Constitución Política del Perú, “Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza”.

Este procedimiento de Cuestión de Confianza Obligatoria por el que tiene que pasar un nuevo Gabinete Ministerial, puede tener dos desenlaces: i) se le niega la confianza al PCM y por tanto debe renunciar junto con todos sus ministros; o ii) se le otorga el voto de confianza (que en los modelos de Gobiernos Parlamentarios se denomina obtener el Voto de Investidura) y se entiende que el Congreso está de acuerdo con las políticas y acciones de implementará el nuevo Gabinete en nombre del Gobierno. Es esta segunda parte la que nos concierne para entender las atribuciones de la Subdirección de Relaciones Interministeriales.

La designación de cada nuevo jefe de gabinete implica reevaluar el plan de gobierno o rediseñar, según sea el caso, las acciones y prioridades que hará el Poder Ejecutivo. El hecho de obtener el voto de confianza por parte del Parlamento, implica que dicha política general de gobierno ha sido aceptada por la mayoría de las fuerzas políticas y por tanto es una suerte de compromiso y hoja de ruta que debe seguir el Poder Ejecutivo y cuyo cumplimiento el Congreso se encargará de fiscalizar.

Si entendemos que la Subdirección de Coordinación Parlamentaria es el órgano por donde se canaliza los pedidos, propuestas e información que el Parlamento remite o afecta al Poder Ejecutivo, la Subdirección de Relaciones Interministeriales es la encargada de evaluar, filtrar, seleccionar y gestionar la información, requerimientos, proyectos y demás temas que el Poder Ejecutivo quiere obtener del Parlamento; cuidando además, que lo que el Poder Ejecutivo remite o negocia con las fuerzas políticas agrupadas en el Congreso, estén alineadas a la Política General de Gobierno que el Presidente del Consejo de Ministros se comprometió en el voto de confianza obligatorio.

Es decir, la principal función esta Subdirección de Relaciones Interministeriales consiste en que los Ministerios, en todas las acciones y propuestas normativas que elaboren, se alineen a la política general del gobierno expuesta y aprobada por el Congreso de la República.

De otro lado, le corresponderá a dicha subdirección evaluar la oportunidad y pertinencia de presentar la propuesta legislativa: a fin de no entorpecer alguna otra propuesta legislativa que el Poder Ejecutivo viene impulsando. Si bien es cierto que cada sector tiene una agenda legislativa propia (a fin de impulsar la promulgación de leyes o responder ante el Parlamento frente a cualquier requerimiento que realiza éste), dichas acciones no deberían estar desvinculadas con la agenda del Gobierno.

#### **5.1.1.4.1.4.2 Subdirección de Relaciones Parlamentarias.-**

Los crisis política derivada por el enfrentamiento que durante los últimos años han sostenido la Presidencia de la República con el Parlamento, colocan nuevamente sobre el tapete la importancia que la PCM cuente con un órgano técnico especializado que asuma la labor de coordinación parlamentaria y que, más allá de los temas puntuales y coyunturales de la agenda de la Presidencia de la República y de la PCM, se convierta en el articulador de las agendas y objetivos entre ambos poderes del Estado.

La complejidad de las relaciones con el Congreso obedece no solo a la reiterada tendencia a la fragmentación de la representación política parlamentaria (que en cada legislatura reconfigura la magnitud y la cuota de poder de las diversas fuerzas políticas) sino también a los diversos grados de interpretación de la propia función fiscalizadora por parte de los Congresistas, que, en no pocas ocasiones, puede resultar excesiva, arbitraria y poco útil.

En este contexto, se proponen como funciones de la Subdirección Nacional de Coordinación Parlamentaria las siguientes:

- Apoyar a la alta Dirección de la PCM en la coordinación de la participación de los Ministros de Estado, la Presidencia de la República y del titular de la PCM ante el Congreso de la República.
- Coordinar con el Parlamento los procesos legislativos que culminan en la aprobación de Leyes y coordinar aquellos provenientes de delegación de facultades legislativas a través de Decretos Legislativos.
- Emitir opinión técnica en materia de su competencia.
- Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos y demás disposiciones, que rijan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

## **CAPÍTULO VI: EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

### **6.1 Análisis de la sostenibilidad de la Modernización de la PCM**

La propuesta de modernización de la PCM del presente trabajo de investigación cuenta con un enfoque de valor público, lo que contribuye desde su concepción a que sea sostenible en el tiempo.

El enfoque con valor público define que las acciones y normas emitidas para este fin deberán estar vinculadas directamente con la satisfacción de necesidades y expectativas de la ciudadanía. Este escenario se logra con la participación de los beneficiarios desde la definición de un problema público, la discusión de las soluciones y la implementación de las mismas.

Por esta razón, es necesario que la implementación de esta propuesta se realice desde una perspectiva de generación de Valor Público: Es decir, desde la creación o consolidación de la legitimidad, los recursos, la autorización y/o el apoyo para implementar la misión. Para este objetivo, se debe buscar que la política pública tenga el apoyo de las autoridades máximas involucradas en su implementación. Esta no solo debe incluir el apoyo político inicial sino también evaluar si dicho apoyo será sostenido durante todo el proceso de implementación, incluso cuando aparezcan las dificultades o cuestionamientos que sufre toda intervención de Gobierno. La legitimidad de la política contribuirá a la sostenibilidad del apoyo político y económico de la misma.

Como se ha visto en apartados anteriores, se ha desarrollado esta propuesta de tal manera que cuente con un enfoque de Valor Público. Sin embargo, también existen

algunas acciones complementarias que podrían ayudar a generar la sostenibilidad integral de la política propuesta.

En esta materia, UNICEF ha elaborado siete pilares fundamentales a tomar en cuenta para generar políticas públicas sostenibles en el tiempo. La aplicación de los mismos a la modernización de la PCM se describe a continuación:

- En primer lugar, **VOLUNTAD POLITICA**. Es imprescindible que las autoridades políticas de alto rango crean en la importancia del objetivo de la política. En este caso, se debe asegurar que por lo menos el Presidente y las principales autoridades del Poder Ejecutivo estén convencidos de la importancia del protagonismo de la función de la vocería de la PCM.
- En segundo lugar, **CAPACIDAD TECNICA**. La voluntad política debe ir acompañada de profesionales calificados que dediquen su esfuerzo, capacidades y conocimiento a gestionar bien las iniciativas impulsadas por esta política. En este caso, se debe asegurar que el nuevo equipo encargado de la función de vocería política y articulación sea integrado por profesionales de primera calidad (si es necesario, incluso que sean profesionales extranjeros).
- En tercer lugar, se deben generar **ALIANZAS INTERNAS Y EXTERNAS**. Ambas (las primeras entre las distintas áreas de un gobierno y las segundas con los *stakeholders* ya mencionados en secciones anteriores) favorecen al entendimiento de la importancia de la vocería política. Además, esta medida permitirá forjar una nueva perspectiva sobre la gestión de políticas y la comunicación política en todos los niveles del sistema complejo de la sociedad.
- En cuarto lugar, la voluntad política también debe ir acompañada de dotación de **RECURSOS** propios. En este aspecto, el cambio propuesto para la modernización de la PCM no influye en un aumento de presupuesto muy significativo, pero sí en

un cambio en la composición de gasto interno de la entidad. De igual manera, se debe forjar una alianza con el MEF para que esté dispuesto a apoyar esta iniciativa y brindar un aumento de presupuesto.

- En quinto lugar, se debe contar con un **MARCO NORMATIVO FAVORABLE**. En este caso, el mismo marco normativo peruano (la Constitución del Perú) especifica la relevancia de la función de vocería de la PCM. Por lo que, esta normativa, además de ser la base que justifica la propuesta, apoya indudablemente a esta.
- En sexto lugar, se debe contar con la **PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA GLOBAL** para avalar esta propuesta, más aún en un ambiente tan politizado como el contexto actual del sector público peruano. Una participación ciudadana servirá para blindar acciones de posibles frentes políticos que se opongan a la propuesta con intereses particulares. En este sentido, se debe promocionar los beneficios y costos de esta propuesta vía redes sociales y medios de comunicación televisiva. Además, de ser posible, debe ser comentada con los demás *stakeholders* en foros, talleres o la mayor cantidad de espacios públicos para hacerla conocida.
- Por último, debe existir una **CORRECTA COMUNICACIÓN Y EVALUACIÓN** de las acciones emprendidas con esta política. Si no se comunica lo que se está haciendo, la ciudadanía no lo va a saber. Si no hay evaluación, no hay corrección de errores y difícilmente se puedan respaldar esas políticas en momentos de crisis. En este caso en particular, dado que no existe precedente de la división de la estructura organizacional de la manera planteada, se recomienda hacer evaluación ex ante y ex post del desempeño de la PCM en el ámbito de la vocería, para luego poder demostrar su mejoría.

## **6.2 Evaluación de las autoridades de la Institución Pública**

Para el presente trabajo, se realizaron entrevistas a cuatro abogados con amplia trayectoria en la Administración y puestos relevantes en la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo uno de ellos incluso, ex Presidente del Consejo de Ministros

- Anexo 01: Sara Arobes Escobar: Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Abogada de la Facultad de Derecho de Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha trabajado en el sector público y privado, desempeñando diversos cargos de alta dirección, así consultorías privadas relacionadas con el Estado en organizaciones tales como CIES, GIZ, Instituto de Regulación y Finanzas- FRI/ESAN, PERUPETRO, Málaga- Webb Asociados, AGUALIMPIA- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Actualmente se desempeña como Secretaria de Gestión Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Anexo 02: Juan José Martínez Ortiz: Abogado de profesión y Magíster en Derecho en New York University School of Law (1999-2000), con estudios de Economía y Regulación de Servicios Públicos a nivel de Maestría. Asesor Legal con más de 18 años de experiencia profesional. Ha prestado servicios en entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio del Ambiente, PROINVERSION, OSINERGMIN, OSITRAN, OEFA, Consejo Nacional de Competitividad. Actualmente se desempeña como Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Anexo 03: Desilú León Chempen. Magister en Derecho Empresarial; abogada especializada en Gestión Pública, con 24 años de trabajo en entidades del Sector Público del sector Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones. Los

últimos 12 años, ha trabajado directamente a nivel de Alta Dirección y ha desempeñado entre otros, el cargo de Secretaria General del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación y de la Municipalidad de Lima.

Actualmente se desempeña como Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- Anexo 04: Pedro Cateriano Bellido. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios concluidos de doctorado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (España). Diputado por Lima por el Movimiento Libertad entre julio de 1990 y el 5 de abril de 1992. Fue representante del Estado Peruano ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Viceministro de Justicia desde el 2001 hasta el 2002. Ministro de Estado en el Despacho de Defensa, desde el julio 2012 hasta abril 2015 y Presidente del Consejo de Ministros desde abril de 2015 hasta el 27 de julio de 2016. En este momento no ejerce ningún cargo en la administración pública, no obstante ello, es un referente permanente en el qué hacer político del Perú, emitiendo opiniones sobre temas de coyuntura.

Como se puede apreciar, el elemento en común para seleccionar a los entrevistados, es que todos ellos conocen por dentro la dinámica de la Presidencia del Consejo de Ministros, los retos que plantea la coordinación entre los distintos sectores, la relación con el Parlamento y el rol político que tiene el Presidente del Consejo de Ministros dentro del Gobierno.

Como se ha expresado en la presente investigación, los entrevistados no tienen una visión monolítica respecto a cómo mejorar la articulación y la gestión política de la PCM, no obstante ello, hubo coincidencias que vale pena resultar

- Todos coincidieron en que la ausencia de cuadros políticos a la cabeza de los Ministerios radica principalmente en la crisis de los partidos políticos -por su debilidad y volatilidad- lo que explica por qué los gabinetes ministeriales están integrados principalmente por técnicos.
- Todos coinciden en que la Vicería del Gobierno debe seguir bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, aunque Martínez y Arobes precisaron que dicha función podía ser delegada en los Viceministros de la PCM para temas específicos.
- Todos coinciden en la necesidad de fortalecer la capacidad de la PCM para articular con otros sectores y otros actores políticos, principalmente con el Congreso de la República. Asimismo, advierten que el rol de la Secretaria de Coordinación ha resultado insuficiente.
- Ninguno de los entrevistados vio la necesidad de reformar las competencias o la estructura del Viceministerio de Gobernanza Territorial.
- Si bien existen coincidencias en los principales problemas de la PCM (débil capacidad de articulación, poca experiencia para la gestión política, estructura insuficiente para ejercer el rol de vicería, etc.), no todos coinciden en que la creación de un Viceministerio de la Gestión Pública sea la receta para solucionarlos. Arobes señaló que *“Yo creo que definitivamente se tiene que evaluar la creación del Viceministerio de la Función Pública, y que la Secretaría General tenga a su cargo la coordinación del CCV (porque eso está regulado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y para cambiarla tendríamos que cambiar la LOPE)*

*y toda la parte administrativa. Pero todo lo que tiene que ver con la función de gestión pública, gobierno digital, integridad, que entre en ese viceministerio”*

- De una manera similar, Martínez dijo que *“lo que sí me parecería bueno, desde un punto de vista técnico, es que PCM tuviera dos viceministerios. Un viceministerio vinculado más hacia lo de la descentralización, la gobernanza territorial y el ordenamiento territorial; y otro viceministerio que se encargue más de la Administración Pública, de la articulación de las políticas, del Servicio Civil. Cada uno de esos viceministros en su ámbito debían ser los voceros en esos temas, deberían ser muy fuertes”*
- León, con relación a la creación de un Viceministerio de Gestión Público, dijo *“Yo creo que siempre es una opción que puede resultar interesante, porque en este momento el Viceministerio de Gobernanza Territorial tiene una función más de articulación territorial, de mirar la descentralización o de mirar todo el tema de demarcación y dentro de este contexto, ver el tema del diálogo. Y por otro lado, tenemos la Secretaria General que antes de existiera el Viceministerio, era el único órgano después de la figura del Primer Ministro, y se encargaba de todos los aspectos, no solo administrativos sino también de coordinación intergubernamental y del tema comunicacional, porque como conjuga una suerte de viceministerio y secretaría general asume esos roles. Pero si no vamos solo a esa parte de articulación política, efectivamente ninguno de los dos entes, la mira directamente”*.
- Finalmente, Cateriano se mostró escéptico sobre la pertinencia de un nuevo Viceministerio. Si bien consideró que la PCM es un gigante burocrático que no cuenta con una estructura adecuada para las funciones de vocería y articulación, la reforma de la PCM debería incluir un debate mayor sobre una reforma integral del

Poder Ejecutivo. Al respecto señaló que *“En este momento es difícil. Yo creo que, además, el debate implicaría una reforma general del Poder Ejecutivo, no solo de la Presidencia del Consejo de Ministros [que] implicaría hacer viable las labores del Estado que no vienen siendo cumplidas ahora fundamentalmente por los gobiernos regionales y también municipales. Creo que es una asignatura pendiente la reforma en el campo regional y municipal. Una de las grandes limitaciones para la eficaz acción del Estado es el modelo actual de regionalización y de gobiernos municipales existentes.”*

Luego de las entrevistas realizadas, el enfoque de la presente investigación tuvo que reorientarse a buscar soluciones técnicas y políticamente viables. En ese sentido, nuestra posición y el desarrollo de este documento está acotados a la creación de la Viceministerio de la Gestión Pública, delegando en dicho órgano la competencia de articular con el Parlamento (y otros actores relevantes para las políticas de gobierno), así como la proveer de información y mensajes al PCM para ejercer una oportuna y eficaz vocería política.

## CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1 Conclusiones

La evidencia para sustentar la necesidad de una reforma y modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros, parte por reconocer que –actualmente- la gran mayoría de los partidos políticos dejaron de ser organizaciones que respondan a una ideología o que cuenten con una estructura interna que permite hacer carrera política a sus correligionarios. En la práctica se han convertido en cascarones legales que sirven como vehículos para llegar a un cargo de elección popular. Asimismo, la crisis de partidos políticos ha tenido, como una de sus consecuencias, la incapacidad de crear cuadros políticos que además de ganar elecciones sepan gobernar y hacer política desde el poder ejecutivo o desde la oposición.

Por ello, la primera conclusión de la presente investigación consiste en que no sería serio esperar que la mejor gestión política del Poder Ejecutivo surga de los partidos políticos, dada la crisis y características actuales de éstos.

De otro lado, desde que el artículo 123 de la Constitución Política del Perú de 1993 le otorgó al Presidente del Consejo de Ministros el triple rol de: a) vocería del gobierno (rol político); b) coordinar las actividades de los demás ministerios (rol articulador); y c) refrendar normas (rol normativo) la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros ha respondido parcialmente a los roles de articulador y normativo, quedando en las habilidades propias del Presidente del Consejo de Ministros de turno, la capacidad para ejercer el rol político.

Cuando el Gobierno de turno cuenta con mayoría congresal o llega a acuerdos con otras fuerzas políticas para gozar de una mayoría congresal pactada, no se advierte la necesidad de contar con un vocero político ni de una estructura administrativa que sostenga la gestión

política del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando el Gobierno de turno no logra alianzas en el parlamento o las pierde en el camino (como ha sucedido en los últimos 10 años) se hace patente la necesidad del Poder Ejecutivo de contar con un equipo de profesionales que realicen análisis y gestión política que le permitan lograr que las acciones y políticas públicas trazadas por el gobierno resulten viables.

De igual manera, aun cuando puedan existir consensos entre el ejecutivo y el legislativo en temas puntuales, el Poder Ejecutivo no puede soslayar sus debilidades internas para articular al interior de los sectores o con otros actores (empresarios, comunidades, organismos constitucionalmente autónomos, etc.) haciendo que la ejecución de las acciones y decisiones de gobierno sean lentas, complicadas e incluso contradictorias. Por ello, una segunda conclusión de la presente investigación es que la Presidencia del Consejo de Ministros debe contar con un staff y una estructura que le permita al gobierno articular políticas públicas e interactuar con otros stakeholders (es decir, hacer Policy y hacer Polity).

Otro elemento a tomar en cuenta es que en el Perú, históricamente, los gobiernos que han carecido de mayoría congresal o que no lograron consolidar alianzas políticas para obtener una mayoría parlamentaria, no han logrado concluir su mandato. Las abruptas interrupciones de los gobiernos de Bustamante y Rivero, Fernando Belaúnde en su primer mandato, Alberto Fujimori hasta el autogolpe de 1992, e incluso la Presidencia del Pedro Pablo Kuczynski, son la evidencia de la necesidad de lograr una adecuada gestión política para lograr gobernabilidad.

La tendencia para los próximos años (dada la crisis de los partidos políticos así como la atomización de los mismos) es que los gobiernos accederán al poder sin tener el control del Congreso. De igual manera, otros actores sociales (grupos religiosos, gremios

empresariales, frentes de defensa, estudiantes, usuarios de servicios públicos, pobladores afectados por grandes inversiones, etc.) buscarán llenar los vacíos de poder que deja una clase política. Por ello, el solo hecho de acceder al Gobierno luego de una elección popular no garantiza su gobernabilidad si no se hace política desde el primer día con todos los stakeholders relacionados con las políticas de gobiernos.

En ese sentido, el contexto político, económico y social se va a complicar aun más de como se encuentra actualmente. La crisis política y sanitaria post COVID 19 generará nuevos tipos de conflictos sociales, con nuevas demandas y nuevos actores con los que el gobierno de turno deba interactuar. En ese sentido, como una tercera conclusión de la presente investigación es que resulta urgente modernizar a la Presidencia del Consejo de Ministros para una mejor gestión política, de lo contrario se afectará sensiblemente la gobernabilidad de los próximos años.

## **7.2 Recomendaciones:**

Por todo lo expuesto, recomendamos que para lograr que función de vocería política y la articulación que la Constitución le asigna al Presidente del Consejo de Ministros (y que este trabajo busca visibilizar), pueda ejecutarse de manera efectiva, dicha institución debe contar con una nueva estructura administrativa y un vice ministerio especializado en Gestión Pública.

También es importante anotar que la presente propuesta de modernización de la PCM busca fortalecer los mecanismos que permitan consolidar Gobernabilidad del Poder Ejecutivo y en particular, de las políticas de gobierno que se hubieran trazado. Ese es el valor público de la presente propuesta.

Evidentemente, la gobernabilidad de un régimen o la eficacia de sus políticas públicas no se alcanza por el sólo hecho de tener de una estructura orgánica que incluya direcciones

y equipos permanentes para la articulación y vocería del Presidente del Consejo de Ministros; la gobernabilidad implica transparencia en la gestión que legitime el accionar del Estado; requiere de personal calificado que priorice el interés colectivo sobre los intereses de particulares; requiere de indicadores y herramientas que permitan medir el impacto en el ciudadano de las acciones de gobierno; entre muchas otras cosas. No obstante ello, es imposible asegurar la gobernabilidad de un régimen o la eficacia de una política pública si es que quien formula y aplica las políticas públicas no tiene idea de cómo se hace política ni toma en cuenta la opinión y reacción de los *stackeholders*.

Finalmente, la viabilidad de la propuesta de modernización de la PCM radicará en dos temas fundamentales: a) debe ser lo suficientemente clara como para convencer al Presidente de la República, al Consejo de Ministros, a la prensa y academia especializada en la cosa pública, en el hecho que contar con un Vice Ministerio de la Gestión Pública fortalece al Estado y no al gobierno de turno; b) la propuesta debe ser implementada al comienzo de un gobierno, cuando la gestión tiene casi intacta su legitimidad luego de haber ganado una elección. A la mitad o al final del mandato, puede verse como un mecanismo de perpetuar a determinados asesores en un puesto público.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, C. y Lima, M. (setiembre 2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, Carlos. (2014). Gobernar para cumplir con los ciudadanos El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS\\_MON\\_Gobernar\\_para\\_cumplir\\_con\\_los\\_ciudadanos.pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS_MON_Gobernar_para_cumplir_con_los_ciudadanos.pdf?sequence=4)
- Alza, C. Tipología de Políticas Públicas. (s.f.). Espacio para el análisis y la propuesta. Recuperado de <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>
- Álvarez, A. (2 de abril de 2016). De qué callada manera. *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/politica/928905-de-que-callada-manera>
- Anónimo (24 de julio de 2017). Analistas cuestionan manejo político del Gobierno. *Perú 21*. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/analistas-cuestionan-manejo-politico-Gobierno-90041>
- Bambarén, R. (15 de febrero de 2018). Perú creció 2,5% el 2017 y es por debajo de lo esperado. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/economia/1197538-peru-crecio-25-el-2017-y-es-por-debajo-de-lo-esperado>
- Banco Central de Reserva del Perú – BCRP. Reporte de Inflación Junio 2017 del BCRP, Recuperado de: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2017/junio/reporte-de-inflacion-junio-2017.pdf>
- Banco Central de Reserva - BCRP. Gerencia Central de Estudios Económicos. Consulta de Series por categorías. Recuperado de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
- Cavero, O. (s.f.). Más allá de la debilidad gubernamental. *Revista Ideele*. Recuperado de <https://revistaideele.com/ideele/content/m%C3%A1s-all%C3%A1-de-la-debilidad-gubernamental>
- CEPLAN (2017). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 047-2017 - CEPLAN/PCD que aprueba la Guía de Políticas Nacionales, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018-CEPLAN/PCD. Lima, Perú.
- Coats, D y Passmore, E. (2008). Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. London: The Work Foundation. Citado por Conejero (s.f.). *Creación de Valor Público: un enfoque desde la gobernanza*.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Tomo III. Lima, Perú: Comité Editorial del Informe Final.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Panorama Social de América Latina*.
- Conejero, E. (2014). Valor Público: Una aproximación conceptual. En: *3C Empresa*, 3 (1) pp. 30-41. Recuperado de: <https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2014/02/VALOR-P%C3%9ABLICO2.pdf>
- Constitución Política del Perú. Congreso Constituyente Democrático, Lima, Perú. 29 de diciembre de 1993
- Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. Ciudad de México, México: IEXE.
- De la Puente, J. (09 de febrero de 2018). Cinco canciones de desamor. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/1181779-cinco-canciones-de-desamor>
- Decreto Legislativo N° 657. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 15 de agosto de 1991.
- Decreto Legislativo N° 1088. Diario Oficial “El Peruano”, Lima, Perú, 28 de junio de 2008.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 9 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *El valor del Diálogo: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad*. Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 29. Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/El-valor-del-dialogo.pdf>
- El Comercio (2019). Cuál es el papel del Secretario General de la Presidencia de la República. (Giovana Castañeda Palomino. 24.04.2019. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/papel-secretario-general-presidencia-republica-noticia-ecpm-629458>
- El Comercio (12 de Junio de 2019). Scotiabank redujo de 4% a 3,1% su estimado de crecimiento del PBI peruano en 2019. Diario El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/scotiabank-redujo-4-3-1-estimado-crecimiento-pbi-peruano-2019-sector-primario-tipo-cambio-noticia-644570>
- El Peruano (2019). MEF: El presupuesto público del 2020 crecerá más de 5% en el país. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de <http://www.elperuano.pe/noticia-mef-presupuesto-publico-del-2020-crecera-mas-5-el-pais-82736.aspx>
- Elice, José. (2019) *La necesidad de reformar el “Ministerio PCM”* Recuperado de: <https://propuestapais.pe/noticia/la-necesidad-de-reformar-el-ministerio-pcm/>

- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la Cepal*. (59).
- Kelly, G. y Muers, S. (2003) Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. Traducido por: C. Gustavo Gutiérrez. Recuperado de <http://www.strategy.gov.uk>
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público, en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)
- Gestión (7 de Setiembre de 2019). BBVA Research rebajó proyección de crecimiento del PBI de Perú para el 2019 y 2020. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/economia-peruana-bbva-research-rebaja-proyeccion-crecimiento-pbi-peru-2-5-nndc-275962-noticia/>
- Guerra-García, G. (1998). La reforma del estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo, p. 117
- Guzmán, I. (06 de agosto de 2014). Entrevista a Henry Pease García, Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Recuperado de <http://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevistas/cuando-prima-el-caudillaje-sobre-la-institucionalidad-los-partidos-se-convierten-en-una-cosa-descartable/>
- Levitsky, S. (03 de agosto de 2014). Un Gobierno Débil. *La República*. Recuperado de: <http://www.pressreader.com/peru/peru-la-republica/20140803/281625303444827>
- Ley N° 29158. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de febrero de 2018.
- Ley N° 30057. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 4 de julio de 2013.
- Lynch, N. (2015). Crisis y perspectivas de los partidos políticos en el Perú” de Nicolas Lynch. Recuperado de: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23219.pdf>
- Locke, J. (1981) Ensayo sobre el Gobierno Civil, Aguilar, Madrid.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021, Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2018\\_2021.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2018_2021.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas (15 de Febrero de 2019). MEF: Economía peruana crece 4,0% en 2018, una de las tasas más altas de la región. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/noticias/notas-de-prensa-y-comunicados?id=5910>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Transparencia económica Perú. Obtenido de Consulta Amigable. Consulta de Ejecución de Gasto:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

- Mokate, K. y Saavedra, J. (2006). Gerencia Social con un enfoque integral para la gestión de políticas y programas. *Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y el BID*. Recuperado de <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220394.pdf>
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.
- Moore, M.H. (2006). Creando Valor Público a través de las asociaciones público – privadas. *Revista Reforma y Democracia*, (34), p.16.
- Plitt, L. (13 de junio de 2013) El secreto de uno de los mejores sistemas educativos del mundo. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130604\\_educacion\\_finlandia\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130604_educacion_finlandia_lp)
- Presidencia de Consejo de Ministros (2017). Plan Estratégico Institucional 2018-2020. Recuperado de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/PEI-2018-2020-Modificado.pdf>
- Presidencia de Consejo de Ministros (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2020. Recuperado de: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/4.Plan\\_Estrat%C3%A9gico\\_Sectorial\\_Multianual\\_2016-2020.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/4.Plan_Estrat%C3%A9gico_Sectorial_Multianual_2016-2020.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Plan Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021.
- Presidencia de Consejo de Ministros (2015). Plan Operativo Institucional. Recuperado de: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/poi\\_2015.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/poi_2015.pdf)
- Presidencia de Consejo de Ministros (2019). Plan Operativo Institucional. Recuperado de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/POI-MODIFICADO-2019-V2-FINAL-23-7-19FF.....pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Organigrama de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. Obtenido de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/organigrama.pdf>
- OECD (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, doi: 10.1787/9789264265226
- Salcedo, C. (08 de enero de 2010). Conversación con Steven Levitsky sobre los partidos políticos en el Perú (I): “un sistema de partidos sin partidos”. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2011/01/08/conversacion-con-steven-levitsky-sobre-los-partidos-politicos-en-el-peru-i-un-sistema-de-partidos-sin-partidos/>

- Santos, M. (28 de Julio de 2009). Burocracia de Max Weber. Recuperado de:  
<https://www.gestiopolis.com/burocracia-max-weber/>
- Shack, N. y Rivera, R. (2017). *Seis años de la gestión para resultados en el Perú (2007 – 2013)*. Perú: Fondo Editorial de la Universidad Continental.
- Soto, J. y Pari, D. (02 de setiembre de 2017). PPK debe entender que gobernar no es destrabar proyectos. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/en-portada/1087253-ppk-debe-entender-que-gobernar-no-es-destrabar-proyectos>
- Tuesta, F. Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978 -1995. Fundación Friedrich Ebert.  
URL  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/769B0F24BC77AA9505257CC2005CFB58/\\$FILE/Sistema\\_de\\_partidos\\_pol%C3%ADticos\\_en\\_el\\_Per%C3%BA\\_\(Libro\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/769B0F24BC77AA9505257CC2005CFB58/$FILE/Sistema_de_partidos_pol%C3%ADticos_en_el_Per%C3%BA_(Libro).pdf)
- Tuesta, F. Informe sobre la Reforma Política. Diario El Comercio Perú  
<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/informe-reforma-politica-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-618765>

## APÉNDICE

### Formato de Entrevistas

Entrevista a...

Breve Reseña:

En este punto, se hace una breve reseña del entrevistado, incidiendo en el nivel académico alcanzado y a la experiencia profesional desarrollada en el sector público.

Introducción:

Antes de iniciar las preguntas con el entrevistado, se contextualiza la entrevista en lo señalado por el artículo 123 de la Constitución Política del Perú, le otorga al Presidente del Consejo de Ministros tres funciones que se podrían parafrasear de la manera siguiente: i) la articulación de las políticas públicas entre los ministerios, los gobiernos subnacionales y los otros poderes del Estado; ii) la formulación y aprobación de normas; y, iii) la vocería del Gobierno. Es precisamente esta última atribución (cuya naturaleza es eminentemente política) la que no tiene norma alguna de desarrollo constitucional ni existe dentro de la estructura de la PCM alguna dirección o secretaría o un equipo permanente de profesionales que registre las tendencias, amenazas u oportunidades que rodean las diversas políticas de gobierno.

A esto hay que agregarle que, desde hace 30 años se viene repitiendo una dinámica muy complicada en la formación de gobiernos y parlamentos en el Perú. Por un lado, la gran mayoría de partidos políticos han dejado de ser instituciones que forman cuadros políticos calificados guiados por una ideología o ideario los

identifica. Asimismo, el candidato que accede a la Presidencia de la República lo hace sin lograr una mayoría parlamentaria, (problema que se agrava por el hecho que los parlamentos son cada vez más atomizados con bancadas que se descomponen paulatinamente) complicando la posibilidad de formular alianzas programáticas o de sostener en el tiempo las pocas alianzas que se puedan concretar. Finalmente, en la formación de Gabinetes Ministeriales, se viene privilegiando la designación de técnicos, académicos o especialistas de sectores productivos, y no de políticos.

Preguntas:

- 1.- Frente a ese contexto, me permito hacer como primera pregunta: ¿Qué implica para Ud. ejercer la vocería del gobierno?
- 2.- ¿Es posible ser el vocero del gobierno sin hacer política, es decir, sin articular con otros actores públicos y privados vinculados con los intereses del Gobierno?
- 3.- ¿Cuál cree Ud. que es la mayor debilidad de la PCM para lograr una eficaz articulación inter ministerial y con los distintos niveles de gobierno?
- 4.- ¿Considera Ud. viable una modificación normativa que modernice la estructura interna de la Presidencia del Consejo de Ministros?
5. Considera Ud. que de darse una nueva estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros, ¿resultaría viable crear un vice ministerio de gestión política?
- 6.- ¿Considera Ud. que la atribución del vocero de gobierno debería recaer en un funcionario dedicado solo a ello (como en Chile, Méjico o Colombia) y no en el Presidente del Consejo de Ministros?

7.- Me permito poner sobre la mesa cuatro tipos de funcionarios públicos y le pido que me de algunos esbozos del perfil que debería tener cada uno de ellos

- a) El Presidente de la República
- b) El Presidente del Consejo de Ministros
- c) Un Ministro de Estado
- d) El Vocero de Gobierno

8.- La última pregunta. Si pudiera cambiar la Constitución y cualquier otro marco normativo que regula las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, ¿qué cambios haría?

Muchas Gracias

## **Resultado de Entrevistas**

### **A2.1 Entrevista a Sara Arobes Escobar**

#### **Breve Reseña:**

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Abogada de la Facultad de Derecho de Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha trabajado en y con entidades del sector público y privado, desempeñando diversos cargos de alta dirección y como consultora y gerente de proyectos en organizaciones tales como CIES, GIZ, Instituto de Regulación y Finanzas- FRI/ESAN, PERUPETRO, Málaga- Webb Asociados, AGUALIMPIA- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Actualmente se desempeña como Secretaria de Gestión Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros.

El día 11 de marzo del 2020 se realizó la entrevista con la doctora Sara Arobes Escobar, Jefa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia Consejo de Ministros.

Antes de iniciar las preguntas, hubo una breve introducción con la entrevistada respecto a: qué entendemos por vocería política y cuál es el contexto en el cual se requiere fortalecer la Presidencia de Consejo de Ministros, en el lado o en el componente o en las funciones vinculadas con la gestión política.

A partir de ello, el cuestionario comenzó con la pregunta siguiente:

**Manuel Mesones (MM):** Entonces a partir de eso me gustaría hacer unas seis, siete preguntas. La primera es. **¿Qué implica para usted ejercer la vocería del gobierno?**

**Sara Arobes (SA):** Implica digamos en representación del Gobierno, dar información o dar mensajes a la opinión pública, respecto a determinadas decisiones de política que va a tomar el gobierno y entiendo que es un vocero autorizado esta persona que está autorizada

y que tienen la función justamente de poder informar y poder comunicar a la opinión pública las decisiones de gobierno. Por ejemplo, después del Consejo de Ministros, podría salir este vocero a informar de las decisiones que ha adoptado el Consejo de Ministros.

**MM: ¿Ahora es posible ejercer esa vocería comunicacional sin hacer política es decir, sin articular con otros actores públicos o privados vinculados con los intereses del Gobierno?**

**SA:** Lo que pasa es que esos son otros procesos. Entonces, la vocería la puedes tener para informar, digamos informar, comunicar y él es el vocero oficial. Porque la importancia de tener un vocero oficial es que evita que los Ministros o Ministras den mensajes hasta contradictorios o mensajes no coordinados o acordado con el Presidente y con el Presidente del Consejo de Ministros.

Un vocero oficial te ayuda a ordenar uniformizar los mensajes y lo que tú quieres transmitir como gobierno.

La función de articulación y coordinación con otros actores yo creo que está más vinculada a procesos de concepción de política pública o de instrumentos de política pública, o cuando -por ejemplo- tienes una emergencia y necesitas convocar a diversos actores tanto de la sociedad civil como de los gremios para adopción y tener legitimidad al accionar. Pero no creo necesariamente que un vocero tenga como función articular otros actores.

**MM:** Cambiando un poco el enfoque. **¿Cuál sería la mayor debilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros -como institución no como persona- para lograr una adecuada articulación interministerial con los distintos niveles de gobierno?**

**SA:** Yo creo que quienes usan hay dos secretarías claves. La Secretaría de coordinación y la Secretaría de Descentralización. La Secretaría de Coordinación justamente fue creada

para articular con actores digamos inter institucionales, entre los poderes del Estado con el Congreso de la República; y, la Secretaria de Descentralización debería permitir esa articulación con los niveles de gobierno.

Entonces tienes dos secretarías que te ayudan a articular propuestas de política pública instrumentos procesos de consulta e informar y comunicar en base a determinados lineamientos. Si tu no potencias esas dos secretarías tienes un elemento débil dentro de la organización de la PCM.

Yo creo que a nivel de la secretaria de la descentralización tienes espacios como los lugares donde articulan como mi casa ayuda a establecer prioridades que son importantes para los territorios pero probablemente la coordinación que nos está haciendo es con otros poderes del Estado, una coordinación –si quieres llamarla- más efectiva, y también a nivel de los ministerios y entidades del Poder Ejecutivo porque una cosa es la articulación que tienen los ministros y otra cosa es esta articulación para la adopción de acciones conjuntas o para tener un trabajo articulado y uniforme con el Congreso de la República. Entonces como que tienes dentro el Poder Ejecutivo necesitas esta instancia que funciona como un verdadero mecanismo de articulación.

**MM:** El tema es que las Secretarías de Coordinación y la de Descentralización también. Me da la impresión que está muy por debajo de ese rol que le permitiría, poder hablar de tú a tú con un Contralor como Vice Contralor, no sé, con un Presidente del Congreso. Esto está por debajo de la Secretaría General y la Secretaria de Coordinación por debajo de los viceministros. Es un rol muy chiquito a diferencia de la Secretaría de Gestión Pública tiene ese mismo rango pero es cabeza de un sistema administrativo. Entonces no le da otra posición que no tienen los otros

**SA:** La Secretaría de Descentralización es rector del proceso de descentralización además de ejercer un tipo de rectoría importante por eso tienen más peso o tienen un rol más visible ahorita que coordinación. La secretaria más débil es la secretaria de coordinación, en temas de funciones y mayor empoderamiento.

Obviamente, difícilmente la Secretaría de Gestión Pública, la misma Secretaría de Descentralización se va sentar con el Presidente del Congreso, porque obviamente entre jefes, cabezas de poderes va a haber algún tipo de comunicación directa, pero sí con temas que tú puedes convocar a actores de otros poderes a nivel de los que están por debajo de los titulares. Entonces un Oficial Mayor o algún representante del Congreso presente en una comisión. Pero a nivel de titulares de poderes, yo creo que más allá de la rectoría yo creo que el nivel de coordinación escala, es mayor entonces. Y probablemente tengamos dos planos: el plano político que ejerce el Premier cuando necesita sentarse con el Presidente del Congreso, con el Contralor de la República con el Presidente del Banco Central la Reserva para tocar determinados aspectos de gobierno y Estado y lo hace por designación de Presidente de la República, entonces actúa con sus pares; y luego, ya tiene otro nivel, otra capa que te va a permitir operativizar esos acuerdos y hacer seguimiento al tipo de acuerdos a los que lleguen. Entonces es como este plano político probablemente esté mucho más arriba, en manos de las cabezas. Y luego ya todo el tema de implementación seguimiento, la parte de la gestión de estos acuerdos ya cae en un mando medio directivo.

**MM:** Hay otra pregunta que se me ocurre. ¿Es viable una modificación normativa que modernice la estructura interna de Presidencia de Consejo de Ministros? ¿Es técnicamente viable hacerlo?

**SA:** En el 2017 se modificó la estructura de la PCM y se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial. Fue una reforma importante en el marco de las recomendaciones de la OCDE que se buscó fortalecer las funciones del Centro de Gobierno. Yo creo que la PCM puede iniciar otro proceso.

Yo creo que definitivamente se tiene que evaluar la creación del Viceministerio de la Función Pública, y que la Secretaría General tenga a su cargo la coordinación del CCV (porque eso está regulado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y para cambiarla tendríamos que cambiar la LOPE) y toda la parte administrativa. Pero todo lo que tiene que ver con la función de gestión pública, gobierno digital, integridad, que entre en ese viceministerio. Es porque vas ejerciendo ya funciones rectoras que son de toda administración pública.

**MM:** Y de ahí va otra pregunta: Ese tipo de reformas, ¿se podrían hacer en este momento o en general en un gobierno en el último año?

**SA:** No, yo creo que no es la oportunidad. Debería dejarse como un punto de discusión con el nuevo gobierno, porque te ayudaría a fortalecer la PCM de arranque. Dentro de ese Viceministerio de la Función Pública, tal vez fortalecer determinados aspectos vinculados con la comunicación. Porque una función importante en los centros de gobierno es la comunicación estratégica. Entonces, tú tienes la Secretaría de Comunicación Social que te busca alinear los mensajes comunicacionales fuera del ámbito de la PCM con el resto ministerios, organismos públicos, cuando tienen que hacer campañas. Pero, por ejemplo, ese tema de vocería, si ya tienes un Secretario de Comunicación de repente el secretario de comunicación podría ser el que comunica, transmite, responde a los medios de comunicación respecto a decisiones de gobierno, decisiones fuera del Consejo de Ministros. Y por otro lado, el Premier siempre va a ser el vocero porque está en la

Constitución pero esto se puede delegar a este Secretario de Comunicación que tiene este tipo de funciones y atribuciones pero todo en el marco del PCM.

**MM:** Lo que propone mi tesis es crear un Viceministerio de Gestión Política. Y la idea que recojo ahora es más bien es un Viceministerio de la Función Pública que entonces no sería tan político. Igual el rol político recaería en el Premier.

**SA:** Lo que pasa es que si rol político es interactuar con actores, ¿qué actores? ¿Con bancadas? Yo creo que ahí no necesita un nivel [de Viceministro]. Por ejemplo. Estamos en la Secretaría montando el sistema calidad regulatoria y un aspecto fundamental es la consulta temprana con los actores y esto implica: Coordinar con gremios, con los que podrían verse afectados con la regulación.

A lo que voy es que tú tienes mecanismos, dependiendo del tipo de proceso instrumento que tú vas a diseñar, que implica diálogo con diversos actores. Por eso, la gestión no tiene por qué elevarse a ese nivel [de Viceministro]. Va a ser un diálogo, si quieres, en el ámbito técnico que en algún momento -dependiendo de si es que hay una decisión compleja que implique cambiar algún tipo de modelo- va a escalar [a un nivel más alto].

En el ámbito del diseño político, te quedas en este nivel técnico, en esos espacios de discusión. No necesitas una gestión política en ese momento. La gestión política, yo la veo, más para un tema de gobernabilidad o temas importantes como “contra todos contra la corrupción” o por un “Perú íntegro”; donde tú necesitas generar compromisos de alianzas que nuevamente van en el ámbito político porque quien hace política principalmente son los ministros. Obviamente los técnicos siempre tenemos que conseguir ese factor político que va a acompañar a nuestros diseños, pero quien hace son los ministros que tienen esa función. Ellos si se sientan con los actores, para efectos de apoyo, para consensos para

legitimar determinada decisión. Pero tú tienes el otro espacio, en diseñar políticas públicas instrumentos donde tienes que convocar al resto actores.

La Secretaría General, yo ya estoy prácticamente convencida, de que genera muchos problemas. Porque ni es secretario general ni es vice ministro, ni chicha ni limonada. Entonces ¿qué soy?

Es un secretario general sui generis en se encarga de la parte administrativa, y encarga del CCV pero si crea ese Viceministerio de la Función Pública, con mandatos claros, que marquen la línea de una agenda enorme en temas de modernización, gobierno digital, integridad y la propia coordinación, donde tienes que potenciar la relación con parlamento, y las respuestas del interior del Ejecutivo hacia el parlamento; así como las coordinaciones entre los organismos públicos.

**MM:** ¿Y sobre eso se ha escrito algo?

**SA:** No, lo único que tienes es el Informe de Gobernanza de OCDE y aun así no entra en detalle. Yo creo que, todas las que pasamos por PCM salimos reconociendo que la estructura es extraña, porque tienes este lado que funciona en base a rectorías con Secretarías que tienen un peso enorme pero que hay que institucionalizar.

El tema de la gestión política yo creo que da como que a este nivel [de Viceministro], por debajo del Premier, como mucha coordinación y articulación. [El cargo] tendría que ser de alguien de mucha confianza del ministro para que haga eso; y si tienes estos problemas de cambios de ministros entonces, el Jefe de Gabinete PCM porque es una figura importante y debe tener asesores, pero asesores Senior – súper top, en materia económica, en materia política, en materia comunicacional

**MM:** Pero es un cargo muy, muy temporal. Igual que el ministro.

**SA:** Exacto. Es el jefe del gabinete. Entonces, ¿tú te imaginas hasta que la gestión política se institucionalice y luego llegue a un Premier que no está de acuerdo? Lo que se institucionaliza es todos los procesos en un Viceministerio, y todo lo que es la parte del diálogo político está en: a) sus viceministros y b) En su jefe gabinete, que lo apoya con determinadas situaciones. Digamos las piezas claves son: el jefe de Gabinete y sus vice ministros.

**MM:** Bueno sobre eso justo giraba una de las últimas preguntas que es: en Chile México Colombia. Existe la figura de un vocero pero dependiente de la Presidencia de la República o es un ministro o secretario de Estado que ejerce la vocería (en Chile por ejemplo). **Un vocero distinto al Presidente del Consejo de Ministros y ajeno a la Presidencia y los Ministros. ¿Lo ves viable?**

**SA:** No, porque el Presidente de Consejo de Ministros es el gran coordinador articulador de la actividad de poder ejecutivo y él asume responsabilidades y en estricto, él tiene esta conducción con el Presidente de apoyo en la conducción de gobierno. No lo vería viable porque podrían generarse problemas de coordinación.

**MM:** Las dos últimas preguntas. ¿Qué tipo de perfil debería tener el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado y quien ejerza la vocería?

**SA:** En cargos de elección popular lo que la población escoja. Cada quien valora su voto. Votará por aquel que tenga las mejores propuestas. Eso [el perfil del Presidente de la República] no es manejable, porque depende de la votación y de la elección de las personas.

Hablando de perfiles, del Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros. Creo que tienen ser comunicadores. Hay un rol de comunicación importante.

El presidente del Consejo de Ministros tiene que tener habilidad política. Un dialogante y también un negociador, porque negocia con diversos actores y tiene que tener esa capacidad de convencimiento, de diálogo, de persuasión, de credibilidad, porque si no hay credibilidad en esta figura es que se te está cayendo el gobierno

Y los Ministros deben conocer su sector. No sé si hay un nivel de especialización pero sí por lo menos deben entender cómo funciona su sector respecto a las cuales ellos van a tomar una serie de decisiones. Tal vez no en detalle, porque siempre te puedes cubrir con asesores, pero a veces los tiempos son muy cortos como para aprender de qué se trata tu sector. Tienen que tener también liderazgo. Tienen que tener una mirada estratégica. Yo creo que un Ministro o un Presidente de Consejo de Ministros no se pueden ocupar de cosas pequeñas ni temas administrativos. Tiene que tener una mirada mucho más estratégica y una visión en términos de hacia dónde debe ir su sector y un Presidente de Consejo de Ministros hacia dónde va [el País] obviamente coordinando con el Presidente.

**MM:** Hago la preguntas respecto al perfil del ministro de Estado, porque lo que hemos tenido y se viene repitiendo los últimos años, son técnicos, directores, viceministros que rápidamente ascienden a Ministro de Estado. Un poco porque no hay cuadros y un poco porque estamos parchando a cada rato huecos, pero que no necesariamente son políticos y no solamente políticos en el sentido de que son buenos comunicadores, si no políticos porque no saben negociar.

Entonces son cuadros técnicos profesionales, muchos de ellos de primera, pero que lamentablemente no tienen ese *expertise*. Y entonces cuando se enfrentan a situaciones políticas no necesariamente salen airosos. Entonces por eso preguntaba. **¿Tú crees que debemos seguir con esa dinámica de ministros técnicos?**

**SA:** Tienen que tener definitivamente manejo político. Definitivamente, pero ¿cuántas personas tienen formación política? Empiezas a buscar formación política, empieza a mirar entre los partidos políticos. Y no tenemos partidos políticos. Entonces este es un problema estructural.

Tú quieres ministros que tengan un rol político y de tus 19 ministros, no creo que puedas completar los perfiles.

Tiene que haber un punto intermedio entre conocer su sector pero debe tener suficiente muñeca y ser un buen comunicador. Entonces tienes varios atributos que cumplir: que tenga muñeca política, que sea buen comunicador, y si quieres le bajamos el perfil al [conocimiento del] tema sectorial o de la industria, porque si tienen buenos asesores y es una persona inteligente puede gerenciar. O tienes dos viceministros que te gerencian en los temas específicos y te dedicas a este tema más político impulsar las reformas que saliera de tu sector. Entonces podría ser esquema de ese tipo, reforzando tus roles técnicos a nivel de viceministro y tenga ministros más políticos.

Pero incluso ahí también tiene que haber una graduación, porque hacia los privados, hacia los actores, siempre miran a los ministros; y si el Ministro no es un conocedor del sector ya queda descalificado. Tiene que haber un punto intermedio, no puede ser alguien ajeno. Ha habido casos de gente que la han puesto por razones políticas y ha hecho aguas porque no tiene ni idea de qué se trata a su sector. Tienes que buscar un punto intermedio

De tus 19 [ministros]. Tienes que ver quiénes van a ser tus alfiles políticos (y son los que salen); y, tendrás otros que van a tener perfil de muy buenos técnicos y vas a tener que balancear.

Esa es la estrategia que tiene que optar el Presidente, Presidente del Consejo de Ministros.

Si tienes escasez en el mercado tú miras tu mercado dices, ¿quiénes puedo convocar que cumplan estos atributos? Probablemente no llegas a los 19. Entonces tienes que ver en qué sectores necesito Políticos, que puedan ser mis alfiles, que salgan voceros para que no se quemé el Presidente del Consejo de Ministros. Porque tú no sacrificas de frente al rey. Lo proteges.

Necesitas hacer vocería a determinados sectores. Economía [por ejemplo] es un sector importante, y necesitas un ministro de Economía que también sepa comunicar, que sepa convencer, que sea también político. Justicia es importante. Tienes determinadas carteras donde debes tener estos cuadros políticos que son lo que te ayudan a contener una crisis.

**MM:** ¿Y el vocero? Si es que el vocero fuera parte de la estructura de la PCM. **¿Qué perfil debería tener?** Debería ser alguien con experiencia política, basta con un buen comunicador o un técnico buen comunicador...

**SA:** No, yo creo que tiene que tener alguien con experiencia política y que comunique, que sepa comunicar. Porque si va a estar expuesta a la opinión pública y a las preguntas de los medios de comunicación, los medios te pueden preguntar cualquier cosa. Tiene que ser alguien que sepa cómo salir al paso. Obviamente, si es vocero, tiene el mensaje previamente coordinado

**MM:** Una última pregunta. Imaginemos que hay: voluntad política, apoyo político, hay recursos calificados, hay recursos económicos en exceso y hay todo el escenario perfecto como para hacer las modificaciones que se necesiten hacer de la Constitución o de lo que fuera para fortalecer la PCM. Imagínate que tienes esa oportunidad, **¿Qué harías para fortalecer la PCM?**

**SA:** Bueno, Uno: Crear el Viceministerio de la Función Pública, de todas maneras yo creo que eso es bien importante. [Dos] Fortalecer el Despacho del Presidente del Consejo de Ministros y sobre todo el Gabinete de Asesores, que tenga asesores con determinados perfiles. [Tres] la Secretaría de Comunicación para encargarse del tema de la vocería, debería ampliar sus funciones. [Cuarto] La Secretaría de Coordinación. [Quinto] Creo que también es importante la presencia de la PCM en los territorios. No tenemos oficinas desconcentradas, concentramos mucho en Lima pero de repente, deberíamos tener Oficinas [en provincias] que puedan hacer la articulación con los territorios y en las otras materias que ve la PCM. Inclusive te pueden servir como para articular iniciativas en los territorios con el Congreso.

La Oficina de Cumplimiento es un actor importante en PCM, que depende del Despacho del Premier y que te ayuda hacer el seguimiento a las prioridades. Esa oficina sí me parece importante, porque es la que te ayuda a hacer el seguimiento a las prioridades de gobierno y te ayuda también a destrabar las prioridades de gobierno

**MM:** Muchas gracias Sara.

## **A2.2 Entrevista a Pedro Cateriano Bellido**

### **Breve Reseña:**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios concluidos de doctorado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (España). Diputado por Lima por el Movimiento Libertad entre 1990 y el 5 de abril de 1992. Fue representante del Estado Peruano ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Viceministro de Justicia desde el 2001 hasta el 2002. Ministro de Estado en el Despacho de Defensa, desde el julio 2012 hasta abril 2015 y Presidente del

Consejo de Ministros desde abril de 2015 hasta el 27 de julio de 2016. En este momento no ejerce ningún cargo en la administración pública, no obstante ello, es un referente permanente en el qué hacer político del Perú, emitiendo opiniones sobre temas de coyuntura.

El día 29 de marzo de 2020 se realizó la entrevista telefónica con el señor Pedro Cateriano Bellido, ex Presidente del Consejo de Ministros.

Antes de iniciar las preguntas, hubo una breve introducción con el entrevistado respecto a qué entendemos por vocería política y cuál es el contexto en el que se requiere fortalecer la Presidencia de Consejo de Ministros en las funciones vinculadas con la gestión política.

A partir de ello, el cuestionario comenzó con la manera siguiente:

**Manuel Mesones (MM):** La primera pregunta, si me permite hacerle, es **¿qué implica para usted ejercer la vocería del gobierno?**

**Pedro Cateriano (PC):** La vocería implica dar a conocer los puntos de vistas, fundamentalmente políticos, del gabinete en su totalidad y a veces también de los Ministros de Estado por separado. La vocería implica además, mantener un contacto fluido con la prensa, los sectores políticos y la sociedad en general; y por lo tanto, hace al Presidente del Consejo de Ministros responsable –políticamente hablando- de todas las declaraciones ante el Congreso de la República.

**MM:** En consecuencia, **¿es posible ser vocero del gobierno sin hacer política?**, sin articular con otros actores públicos o privados que tienen algún interés –legítimo- en las políticas del Gobierno.

**PC:** Es muy difícil, y naturalmente, la vocería debe expresar fundamentalmente el modo de pensar del Presidente de la República, del Jefe de Gobierno y de los Ministros de

Estado por separado. También la vocería tiene que ser concordante con el Programa de Gobierno que expuso el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República para obtener el voto de confianza. Entonces, en ese sentido, diríamos que no hay libertad plena para la libertad –valga la redundancia- de expresión del Presidente del Consejo de Ministros, en el aspecto político tiene que ser concordada con el Presidente de la República y los Ministros que integran el Gabinete; y además tiene que ser coincidente con los pilares que fundamentan el programa de gobierno que expuso ante el Congreso.

**MM:** Esa parte me gustaría profundizar. Hace un momento lo estábamos conversando. El rol importante que genera obtener el voto de confianza en el Congreso, porque de alguna manera, esa es la agenda política del Presidente del Consejo de Ministros y de sus Ministros, y lo hace responsable –al Presidente del Consejo de Ministros- de cumplir esa agenda. No sé si podría explayarse un poco más en ese tema.

**PC:** Si, a ver. El voto de confianza para que el Presidente del Consejo de Ministros inicie plenamente sus funciones, estuvo consagrado en varios textos constitucionales hasta la Constitución del 33, que luego, cuando se aprueba la Constitución de 1979 se suprime. ¿Por qué se suprimió ese requerimiento o esa obligación del voto de confianza que debía obtener el Presidente del Consejo de Ministros luego de obtener su programa de gobierno ante el Congreso? Por una sencilla razón. Porque bajo la vigencia de la Constitución de 1933 cuando los gobiernos no obtenían mayoría parlamentaria propia en el Congreso, tuvieron difícilísimas condiciones para obtener esos votos de confianza y eso generó una inestabilidad política y ministerial fundamentalmente durante los gobiernos de Bustamante y Rivero, y el Primer Gobierno de Fernando Belaúnde. A la postre, en ambos casos, se produjeron los golpes de Estado de Odría y Velazco, respectivamente. Luego, cuando se redacta el texto constitucional del 79, se suprime, precisamente teniendo en cuenta la experiencia acontecida, el requisito de la obtención del voto de confianza para que el

Presidente del Consejo de Ministro inicie sus funciones. La Constitución del 79, simplemente, lo que exigía era que el Presidente del Consejo de Ministros estaba obligado a concurrir al Congreso (en ese entonces estaba conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores), exponer su programa de gobierno, debatirlo pero ese debate no obligaba a una votación. Es decir, se suprimió con la intención de dar gobernabilidad aquellos gabinetes que no tenían mayoría parlamentaria propia y no se vieran en el aprieto de no obtener el voto de confianza. En el primer gobierno de Belaunde, los apristas, no extendían el voto de confianza pero tampoco lo negaban y usaban el término “damos un voto de esperanza” tergiversando totalmente el sentido de la Constitución.

Sorpresivamente, cuando se debate la actual Constitución, se restituye ese mecanismo del voto de confianza que es distintivo del sistema parlamentario puro. En el sistema parlamentario puro en donde el Presidente del Consejo de Ministros es Jefe de Gobierno, sí tiene la obligación de concurrir al Congreso, exponer el programa de gobierno y además que sea sometido a una votación. Cuando obtiene esa votación favorable se denomina a ese acto parlamentario como el voto de investidura, esto es, el Jefe de Gobierno queda investido como tal con el aval político del Parlamento. En nuestro país a pesar que no es Jefe de Gobierno, el Presidente del Consejo de Ministros tiene que cumplir con este requisito. Hemos podido apreciar la dificultades, sobre todo en el gobierno del ex Presidente Humala, las dificultades que tuvieron gabinetes como el René Cornejo o el de Ana Jara para obtener el voto de confianza porque los votos no sumaban, es decir distorsionando el verdadero objeto del voto de confianza, porque los parlamentarios se abstendían y no votaban ni a favor ni en contra. El rasgo distintivo del voto de confianza es el siguiente: O se extiende o se niega la confianza. No hay la posibilidad de la abstención. Se usó esa modalidad para enredar el trámite y precisamente debilitar políticamente el inicio de las funciones de esos gabinetes. A la postre, eso ocurrió porque el Gabinete de

Cornejo duró muy poco tiempo y el de Ana Jara aunque fue acusado de un inexistente sistema de seguimiento político, también duró muy poco. Entonces, en ese sentido, el voto de confianza en nuestro actual sistema, obliga a Presidente del Consejo de Ministros a obtener el aval político para poder aplicar el programa de gobierno.

**MM:** La figura de la Presidencia del Consejo de Ministros es una figura extraña, un poco mezclada de modelos parlamentarios y modelos presidenciales, porque no es Jefe de Gobierno –efectivamente- pero tiene que articular y sustentar el plan de gobierno ante otras instancias. Bajo esa premisa y a partir de su experiencia **¿cuál cree Ud. que es la mayor debilidad de la PCM para lograr una adecuada articulación entre los Ministerios y entre los distintos niveles de gobierno, subnacionales, regionales, locales, incluso con los Constitucionalmente Autónomos?**

**PC:** Se trata de un cargo sin cartera, de un Despacho Ministerial sin cartera. Es decir no tiene, a diferencia de un Ministerio, una organización burocrática que le permite llevar adelante o ejecutar sus políticas gubernativas. Lo que hay son simplemente soporte de oficinas y adscripciones de entes totalmente absurdos –diríamos- dentro del esquema de lo que debería ser la Presidencia del Consejo de Ministros, y crean un gigante burocrático pero que en la práctica no tiene las facultades de coordinación que estábamos conversando.

**MM:** En ese sentido, **¿resultaría viable una modificación normativa que modernice esa estructura interna de la PCM? ¿En este momento lo ve viable?**

**PC:** En este momento es difícil. Yo creo que, además, el debate implicaría una reforma general del Poder Ejecutivo, no solo de la Presidencia del Consejo de Ministros; y ese sentido, es una tarea mayor, por lo menos lo veo así ahora.

**MM:** Esa reforma integral del Poder Ejecutivo **¿Qué implicaría?**

**PC:** Bueno, implicaría hacer viable las labores del Estado que no vienen siendo cumplidas ahora fundamentalmente por los gobiernos regionales y también municipales. Creo que es una asignatura pendiente la reforma en el campo regional y municipal. Una de las grandes limitaciones para la eficaz acción del Estado es el modelo actual de regionalización y de gobiernos municipales existentes. Se cree que el Perú los problemas municipales se arreglan creando más distritos, y eso al final lo que hace es hacer más difícil el gobierno...

**MM:** ... atomizar la gestión, atomizar el poder.

**PC:** Así es. Lo hemos visto en esta emergencia en Lima. Cómo la autoridad nacional decreta el estado de emergencia y el alcalde distrital determina lo que quiere. Las grandes ciudades no tienen la cantidad de alcaldes distritales. Este es, lamentablemente, un fenómeno de presión política que nosotros lo hemos vivido en la Presidencia del Consejo de Ministros. Ad portas de las elecciones van los pueblos demandando la creación de nuevos distritos y por razones políticas –de puro interés político- eso no se ha detenido.

En el campo regional el problema es mucho más complejo porque ahora las regiones tienen recursos económicos pero a diferencia del pasado, donde existía escasez económica, ahora no hay burocracia preparada ni competencias claras. Ese modelo de región requiere una reforma urgente. Para que ello ocurra, clave en ese nivel de coordinación, es la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se van creando también esa manera de pensar absurdas para solucionar problemas. Que haya un problema de salud en el Cusco, no es un problema de los cusqueños, es un problema también del gobierno nacional. La regionalización no implica que el gobierno nacional se lave las manos frente a los que existen las regiones.

**MM:** Considera viable, no en este momento, pero en una futura reforma de la PCM, **¿crear un nuevo Viceministerio al interior de esta entidad, encargado de la Gestión Política?**

**PC:** No lo sé, yo tampoco creo que los problemas se solucionan creando viceministerios o ministerios, pero en todo caso, después de que yo dejé la Presidencia del Consejo de Ministros se creó un Viceministerio, y tampoco es que creando ese viceministerio se han solucionado todos los problemas.

**MM:** Ok, veamos otra figura. En Chile, en Méjico y en Colombia, existe el vocero de Gobierno. A veces es un Ministro de Estado (el Ministro de las comunicaciones), a veces es un funcionario dependiente del Despacho Presidencial y otras veces es un funcionario del Jefe de Gabinete. **¿Ud. creería viable tener a un vocero del gobierno distinto al Presidente el Consejo de Ministros?**

**PC:** Bueno, en el esquema presidencial puro, por ejemplo, como en los Estados Unidos, la Casa Blanca tiene un vocero. Ahora por ejemplo que tiene un Presidente con una gran presencia mediática como es Trump, la vocería no se observa; pero regularmente, como en los gobiernos de Obama o de Bush los voceros de la Casa Blanca tenían un rol protagónico.

En el esquema parlamentario español existe el Vocero en la Moncloa, existe el Vocero de la Casa Real- O sea, es una práctica, que no ha sido usual en el Perú, porque la vocería la ha tenido fundamentalmente el Presidente de la República y, con menor protagonismo político, el Presidente del Consejo de Ministros. Eso también depende de las costumbres políticas y constitucionales de los países. Vemos ahora, en esta situación de emergencia [se refiere a la emergencia nacional derivada del COVID 19] como el país se está acostumbrando a las conferencias de prensa, todos los días a medio día, del Presidente

Vizcarra. O vemos como otros jefes de gobierno, no necesariamente en esquemas plenamente constitucionales han utilizado programas radiales o televisivos para ejercer esa vocería fundamentalmente política y menos institucional. Los programas de Aló Presidente de Hugo Chávez. Eso depende del modo de actuar del gobernante.

**MM:** Hemos hablado del Presidente de la República, del Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado y los Voceros. Esta pregunta es un poco complicada porque voy a pedirle que esboce el perfil de cada uno de estos puestos, por ejemplo **¿qué tipo de perfil debería tener el Presidente de la República? y diferenciándolo del Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros.**

**PC:** En el sistema parlamentario puro, por ejemplo, la Constitución Española del 78, el Jefe de Estado arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones políticas. Cumple como Jefe de Estado el rol de arbitrar. Es verdad, el Presidente como es Jefe de Estado y personifica a la Nación, tiene que, en muchos casos, tener una función arbitral porque su obligación es gobernar en favor de todos y en ese sentido, haciendo un análisis de lo que ha sido la participación de los últimos períodos presidenciales en el Perú, debería acceder a la Presidencia una persona con experiencia. Ahora, tampoco es que la experiencia garantice una buena presidencia.

Las condiciones para desempeñarse como Presidente del Consejo de Ministro si son más variable. Naturalmente es el cargo más político del gabinete, creo que efectivamente el Presidente del Consejo de Ministros debe tener una experiencia política pero digamos que las condiciones o requisitos son más flexibles, entre otras razones porque, a diferencia del cargo de Presidente de la República que dura 5 años, el del Presidente del Consejo de Ministros no tiene plazo; mejor dicho, tiene el plazo que establece el propio Presidente y el Congreso.

**MM:** Y el [el perfil] de los Ministros de Estado, sobre todo bajo esta práctica de los últimos 10 años o quizás más, en la cual muchos, la gran mayoría de los Ministros de Estado han sido técnicos que salen de las universidades o como especialistas de los Sectores, incluso en los últimos tiempos con mayor razón salen de las propias canteras de las entidades públicas: el Director que pasa a ser viceministro y luego Ministro. **¿Cuál debe ser el perfil?**

**PC:** Eso fundamentalmente [sucede] porque las canteras dejaron de ser los Partidos Políticos. Como los partidos políticos están en una grave crisis, los Ministros no provienen de esas agrupaciones políticas que es lo que suele ocurrir en las democracias sólidas. Una persona para ser Ministro primero ha sido Concejal de su pueblo, luego de su departamento, ha sido Diputado, o ha sido Embajador con cierta trayectoria en la función pública. Acá no, como los partidos políticos han colapsado, han sido los propios Ministerios los que se han convertido en –para usar tus términos- en las canteras para proporcionar a los Ministros.

Eso también tiene un problema porque ha sido una tragedia en la historia política peruana, que cuando los Presidentes no han tenido mayoría parlamentaria propia, el exceso en el ejercicio de las funciones de control político del Parlamento, han motivado esa inestabilidad ministerial, que la postre afecta el normal desarrollo del país. Esta alta rotación de Ministros es por ello. Forma parte de esa incultura democrática de esas mayorías parlamentarias abusivas que prácticamente tuvo el Perú durante el periodo de Bustamante y Rivero; el primer Gobierno de Belaúnde y ahora con Kuczynsky y Vizcarra.

**MM:** **¿Un Ministro debería tener un perfil político o deberíamos mantener esta lógica de Ministros mayoritariamente Técnicos?**

**PC:** Eso depende del Presidente de la República y cuáles son sus propósitos. Hemos visto casos de Ministros que no han hecho política y han durado en el cargo. Lo que debemos pedir no es el tiempo de duración sino los logros y las metas obtenidas. Ese debería ser el principal criterio para calificar el éxito o el fracaso de una gestión ministerial. No el tiempo que ha durado o ha flotado en el cargo, sino lo que ha hecho de acuerdo a la Política General de Gobierno que impulsa el Presidente.

**MM:** Esa diferencia es interesante. El tiempo que uno dura o flota en el cargo. No siempre es lo mismo

**PC:** No es lo mismo. Víctor Andrés Belaúnde decía “los Ministros en el Perú no tienen vocación de renuncia”. Si no tienen vocación de renuncia te quedas a flotar, te quedas para durar, para viajar, para tener una vida ministerial pero que no cumple con los objetivos. Por esta razón, hasta hace algunos años los Ministros en el Perú, no hacían uso de ese recurso constitucional que sí tenían y que era el planteamiento de la Cuestión de Confianza. Al final hemos visto cómo el planteamiento de la cuestión de confianza resultó el mecanismo de defensa para frenar los excesos del Legislativo.

**MM:** El Vocero del Gobierno, si es que hubiera un Vocero diferente al Presidente del Consejo de Ministros, **¿qué perfil debería tener?**

**PC:** No, eso depende de la circunstancia política.

Al inicio de un gobierno, la tarea es de persuadir y convencer, no solo al Parlamento, sino también a la opinión pública, de los proyectos del gobierno. Luego habrá un período de pelea, de batalla para que se concreten; y generalmente al final del gobierno es la defensa política. Tiene que ser, fundamentalmente, una defensa política de lo que ha hecho el gobierno.

Esas son las tres etapas cruciales de un Gabinete: El inicio que es el momento de la fuerza para decidir e impulsar. El momento de la batalla dura que es el intermedio. Y el final, que es defender lo que se ha hecho. Yo creo que esa es una estrategia política que a veces no se usa pero que es lo lógico.

Los Gabinetes tienen que organizar en el Gobierno no solo su ingreso al poder sino también su salida, para que haya una normalidad institucional. Es propio de la política: la del ataque y la defensa. No todo momento puedes estar con una estrategia de ataque, también en otro momento determinado tienes que cambiar de estrategia. Es igual con la vocería. No puede haber un plano político uniforme a lo largo de los cinco años. Tiene que variar, dependiendo de las circunstancias y de los aspectos políticos que el Presidente de la República desee impulsar.

**MM:** Una última pregunta. Imaginemos que hay todas las herramientas y apoyo político como para hacer una gran reforma en la PCM. Hay mayoría parlamentaria, hay recursos ilimitados, hay recursos económicos, hay cuadros calificados, hay todo como para potenciar la Presidencia del Consejo de Ministros. Si ese fuera un escenario que por supuesto es ideal. **¿Qué cambios haría?**

**PC:** A mí no me gusta entrar el terreno de la especulación, pero creo que una de las grandes necesidades del país, en términos generales y no solo de la Presidencia del Consejo de Ministros sino diría en todo el aparato estatal, es la formación y capacitación de los funcionarios públicos. No tenemos una burocracia, en el buen sentido de la palabra, que responda a los retos que demandan los actuales tiempos. Lo vemos ahora sobre todo. Las falencias del Estado aparecen en las situaciones de emergencia. Cómo se tiene que subcontratar, cómo hay que recurrir a organismos externos.

Eso creo que es fundamental, la capacitación del sector estatal peruano.

**MM:** ¿Y ahí apuntaría? ¿A los cuadros directivos, a los cuadros que toman decisiones?

**PC:** En términos generales. Mi crítica no es solo a un segmento.

**MM:** Muchísimas Gracias.

### **A2.3 Entrevista a Juan José Martínez Ortiz**

#### **Breve Reseña:**

Abogado de profesión y Magíster en Derecho en New York University School of Law (1999-2000), con estudios de Economía y Regulación de Servicios Públicos a nivel de Maestría. Asesor Legal con más de 18 años de experiencia profesional en la asesoría de entidades de los Sectores Público y Privado. Especialista en Derecho Mercantil, Derecho Administrativo, Gestión Pública, Sistemas Administrativos del Estado, Promoción de la Inversión Privada, Regulación de Servicios Públicos y Análisis Económico del Derecho. Profesor Universitario en cursos de su especialidad.

Ha prestado servicios en entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio del Ambiente, PROINVERSION, OSINERGMIN, OSITRAN, OEFA, Consejo Nacional de Competitividad. Actualmente se desempeña como Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

El día 11 de marzo del 2020 se realizó la entrevista con el doctor Juan José Martínez Ortiz, Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR.

Antes de iniciar las preguntas, hubo una breve introducción con el entrevistado respecto a: qué entendemos por vocería política y cuál es el contexto en el cual se requiere

fortalecer la Presidencia de Consejo de Ministros, en el lado o en el componente o en las funciones vinculadas con la gestión política.

A partir de ello, el cuestionario comenzó con la manera siguiente:

Juan José buenas tardes, habiendo comentado en la previa qué establece la Constitución respecto a las funciones de la Presidencia Consejo Ministros y lo complicado que es en el Perú (un país sin partidos políticos, con gobiernos que no tienen control del Parlamento o con Parlamentos que se van desintegrando en la medida en la cual pasan los años, con poca institucionalidad) hacer alianzas políticas son casi insostenibles etcétera. En medio de este contexto, el rol de la Presencia el Consejo de Ministros creo que se ha vuelto cada vez más crítico, más vital y por eso la primera pregunta es frente a este contexto. Mi primera pregunta sería **¿qué implica para usted ejercer la vocería del gobierno?**

**Juan Jose Martinez (JJM):** Acá yo diría que hay vocería en dos niveles: la vocería en la cual se manifiesta hacia la ciudadanía, ante los otros poderes del Estado y dentro del Poder Ejecutivo también cuál es la línea de políticas públicas decididas brindadas por el Gobierno o por el presidente o el Poder Ejecutivo. Ese es un digamos una faceta de la vocería.

Otra es la vocería más bien política en donde se expresa cuál es el programa que se quiere desarrollar, el programa político que quiere desarrollar el Poder Ejecutivo.

Uno sería más articulador y comunicacional en estricto y el otro es la vocería más política.

**Manuel Mesones (MM):** Con distintos actores y hasta incluso podrían ser distintos mensajes.

**JJM: Claro**, si los mensajes son distintos los actores involucrados pueden ser distintos.

**MM:** Ahora, **¿es posible ser vocero del gobierno sin hacer política?** es decir sin articular con otros actores públicos o privados vinculados a los intereses del Gobierno.

**JJM:** No, Yo creo que la vocería del gobierno implica una acción política por sí misma e implica comunicar sea en la primera faceta o en la segunda faceta. Las opciones que toma el Gobierno puede que estemos hablando de vocería del gobierno.

**Manuel Mesones (MM):** Ahora con toda la experiencia que ya tienes acumulada a lo largo de los años de las entidades públicas y el paso por la gestión pública, **¿cuál crees que es la mayor debilidad que tiene la Presidencia del Consejo de Ministros?** Como institución, no como persona. En general en los últimos años, **¿cuál es la mayor debilidad que tiene la PCM para lograr una adecuada articulación interministerial con los distintos niveles de gobierno?**

**JJM:** Ahí yo no sé si es una debilidad de la PCM o es una debilidad que se ha ido gestando y desarrollando en todo el Poder Ejecutivo, porque lo que yo siento es que cada vez se produce una atomización mayor, porque se van creando más entidades públicas o inclusive dentro de las entidades públicas se van creando más viceministerios más oficinas más dependencias más órganos dentro de esas entidades. Y está pasando una cosa curiosa en mi experiencia: Es difícil de articular entre sectores, entre ministerios, pero también estoy viendo una cosa a la que no tengo explicación pero simplemente doy un dato, que también se está volviendo bien complicado coordinar dentro de los mismos ministerios. Por ejemplo un ministerio que puede tener dos vice ministerios, puede darse el caso que siendo dos viceministerio hermanos (porque pertenecen al mismo Ministerio) estén de espaldas uno al otro y sea complicado coordinar entre sí. ¿Cuál es la razón de eso? No tengo una explicación clara, pero lanzo como hipótesis es el hecho de querer simplemente

disminuir responsabilidades, porque cuanto menos intervengo tengo menos responsabilidad y entonces me limito a hacer lo que dicen mis funciones y no miro más allá y no miro lo que lo que suceden en el órgano al costado y mucho menos en el Ministerio del costado o en la otra entidad en el cual no pertenezco.

Ahora desde el punto de vista PCM yo creo que un articulador tendría que ser alguien que haya tenido mucho experiencia: El articulador eficaz yo creo que debe ser una persona con mucha experiencia y que ha pasado por varios sectores y parte de su capacidad articulación va a residir en la capacidad institucional que tenga la PCM como entidad, pero creo que lo potencia mucho, el haber pasado por varias entidades y tener esos contactos personales, esa red profesional si quieres, que le permita que lo escuchen, no que lo obedezcan, pero que lo escuchen, que asistan a las reuniones para poder conversar o para negociar cosas.

**MM:** Pero ahí es como si la Presidencia del Consejo de Ministros dependería mucho de la persona o el equipo que lo compone más que de una estructura.

**JJM:** Ahí, si lo vemos desde temas de recursos humanos, es definir el perfil de las personas que van a ocupar esas funciones. Tenemos la experiencia de que alguien que venga del sector privado puramente puede tener la autoridad formal pero no la capacidad de justamente de articular.

**MM:** Y ¿sería técnica o políticamente viable modificar la estructura interna de la Presidencia el Consejo Ministros, precisamente, para dotarla de esta fortaleza en materia de gestión política o de vocería y articulación?

**JJM:** La modificación es relativamente sencilla porque lo haces con modificar el ROF de PCM solamente a través de un DS. No tienes la exigencia que tiene un Ministerio de

una LOF de funciones. La PCM solo tiene el parámetro de la LOPE que es más o menos amplio y de ahí modificar el ROF, así que podría ser viable.

**MM:** Y si esa modificación de la estructura implica la creación de un Viceministerio de Gestión Política que ayude a la vocería y la articulación, esta articulación política de la que hablaba al comienzo, **¿Crees que una modificación en ese sentido sería viable?** Yo sé que legalmente es posible –digo- pero **¿se vería bien? ¿Es sostenible?**

**JJM:** Yo creo que lo que debería suceder es que quienes sean esos voceros sean los viceministros y lo que sí me parecería bueno, desde un punto de vista técnico, es que PCM tuviera dos viceministerios. Un viceministerio vinculado más hacia lo de la descentralización, la gobernanza territorial y el ordenamiento territorial; y otro viceministerio que se encargue más de la Administración Pública, de la articulación de las políticas, del Servicio Civil. Cada uno de esos viceministros en su ámbito debían ser los voceros en esos temas, deberían ser muy fuertes. Estoy pensando que el perfil de viceministros tendría que ser de gente muy recorrida en el sector público pero que a la vez deberían ser personas -particularmente en la PCM- que podrían ser ministros en cualquier momento. Deben tener ese perfil, pero tener mucho conocimiento técnico en mucho contacto y haber pasado por varias entidades para conocer cómo funcionan las otras entidades.

**MM:** Ok, en México, en Chile, en Colombia, existe la figura del vocero de Gobierno que a veces depende del Presidente de la República y otras veces es un secretario de Estado o un ministro o un funcionario o de otro de otro nivel. **¿Considera usted que en este país podría crearse esa figura del vocero del gobierno y sacarlo de la función del Presidente el Consejo de Ministros?**

**JJM:** Lo que yo creo es que hay que mirar para analizar esos casos de los que se estás citando: Chile, México, Colombia, y ver si son más presidenciales o son más parlamentarios, y ver el caso de Perú -que somos un sistema semipresidencial- cómo se ha calificado ¿no? Porque en un sistema presidencial, el vocero típicamente está en la oficina del Presidente de la República. Aquí tiene sentido porque el Presidente es la figura central y los ministros son subsecretarios en estricto, no tienen el peso que tiene un ministro en un sistema parlamentario. Entonces nuestro sistema es mixto porque vemos Presidente con funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, pero a la vez tenemos un Primer Ministro que entre estas funciones tendría una vocería ¿no? Yo lo que creo -y en general es mi opinión para diversas cosas que se pueden dar en la articulación- es que quién debería llevar la articulación y la vocería es la PCM y no generar estructuras paralelas o que compiten. Se pueda generar un efecto de competencia y de rivalidad con el Despacho Presidencial. Yo creo que ese modelo no deberíamos seguir así.

Si se quiere reforzar la vocería reforzar la articulación que está a ese nivel esas funciones o si se decide crear órganos para cumplir esas funciones deberían estar en la PCM y más bien el Presidente debería articular y ejecutar sus decisiones políticas o la vocería a través de la PCM no crear un mecanismo para el propio, de hecho y como nota a pie de página recordemos lo que pasó en tiempos más o menos recientes por ejemplo la época de Humala donde el Despacho Presidencial era fuerte o en la época de Toledo donde el despacho presidencial era fuerte, y las competencias y los problemas de las pugnas que se podían llevar entre Palacio / Despacho Presidencial y la PCM.

**MM:** Hablando de estos actores: Presidente del Consejo Ministros, Presidente de la República, Ministros de Estado, etcétera. Me gustaría poder esbozar o pedirte que esboces un perfil de cada uno de estos puestos. **¿Qué tipo de perfil debería tener el Presidente de la República?**

**JJM:** Bueno ahí es difícil definir un perfil porque simplemente el Presidente de la República va a ser el que la gente elija.

**MM:** Claro, pero una vez que asume el puesto ya tiene que adaptarse a ese puesto. O sea puede ser una persona muy contestataria pero ya siendo Presidente de la República tiene que controlar un poco el ímpetu sin desnaturalizar sin naturalizarse porque cuando habla el Presidente habla en realidad en nombre del país.

**JJM:** El Presidente, de alguna manera -y ahí me remito por ejemplo al régimen parlamentario- debería ser algo así como el Rey está por encima del bien y del mal. La figura prototípica para mí puede ser el Rey de España o del mundo anglosajón la Reina de Inglaterra, y solamente hablar en situaciones excepcionales. La operación, articulación y vocería debería ser a través del Primer Ministro

**MM:** En consecuencia, el perfil de ese primer ministro **¿debería ser más político y menos político?**

**JJM:** Más político, muy político. Y la relación entre el Presidente de la República y el Presidente de Consejo de Ministros debía ser debía ser de siameses prácticamente.

**MM:** Por ejemplo, Un presidente blindado, que trate de no meterse en el día a día para no terminar desgastado -tiene que durar 5 años- detrás que un Presidente de Consejo de Ministros, de un segundo que lo blinda pero que además es muy político. **¿No podría sentirse amenazado? ¿Cómo que le roba la posibilidad de tener mayor injerencia política en la toma de decisiones?**

**JJM:** Sí, eso es un riesgo que puede haber pero también habría que administrarlo porque justamente, como tú mismo dices, el Presidente del Consejo de Ministros tiene responsabilidad; el Presidente de la República no la tiene. El Presidente del Consejo de Ministros puede durar mucho menos tiempo, mientras que el Presidente de la República

tiene durar los cinco años. Entonces desde esa perspectiva sí, el Presidente de Consejo de Ministros tiene mayor protagonismo político. Pero justamente eso blinda al Presidente de la República

El presidente República debe hacer como un gran árbitro. Arbitrador de intereses políticos, no solamente dentro del gobierno, sino inclusive con los otros poderes del Estado y los constitucionalmente autónomos.

Por eso decía que mi imagen de alguna manera a pesar de que somos un régimen semipresidencial, es como el rey de España donde en determinadas circunstancias interviene. Pero claro nosotros somos semipresidenciales por lo que esa intervención es un poco mayor en nuestro sistema.

**MM:** En esa línea, nuestros ministros mayoritariamente salen de las canteras de los técnicos, o sea, en muchos casos son técnicos que ante un cambio de ministros tienen que subir a ser ministros. Entonces son profesionalmente impecables pero sin ninguna experiencia en política, en comunicación y en olfato, en no sé, en formas, en estilo. **¿Cómo debería ser un ministro del estado?**

**JJM:** Hay una categoría que los de gestión pública le llaman “Tecnopol” o sea un tecnócrata técnico/político, que tenga una mezcla de ambas. Y si tuviera que elegir elegiría que sea más político que técnico, porque tienen que lidiar justamente con diversos intereses; y, finalmente ese ministro podemos ser viceministros que le den la capacidad técnica para poner sus cuadros hacia adentro y también fortalecer las capacidades del ministerio del sector.

**MM:** Si entiendo, el esquema sería: el Presidente con un perfil mucho más de Jefe de Estado, el Presidente del Consejo de Ministros tendría un perfil más de Jefe de Gobierno, con Ministros políticos, con viceministros técnicos; y el primer Ministro o el Presidente del

Consejo de Ministros además con dos viceministros que podrían llegar a ser ministros en cualquier momento, con una formación o una capacidad política, como que educa a los cuadros que después van a ser ministros. Sería la escuelita llena los huecos ante cualquier emergencia. **¿Y el vocero del Gobierno? ¿Igual quedaría en la Presidencia del Consejo Ministros?**

**JJM:** Sí, yo lo dejaría al nivel del Consejo de Ministros y sería alguien que tenga un perfil casi de viceministro de PCM: Entre de técnico político tirando un poco más a político. Alguien de peso. No puede ser un vocero cualquiera, no puede ser jefe de comunicaciones. Tendría que ser alguien con capacidad de hablar, de exponer, de negociar, y que se entienda más que por el peso que tiene, y habla por el gobierno

**MM:** Una última pregunta que ya es linda con la fantasía. Imaginemos que hay todos los poderes o todas las atribuciones o todo el escenario como para modificar la Constitución; hay recursos ilimitados como para inyectar tanto recursos humanos como como dinero para hacer una reforma de la Presidencia Consejo de Ministros. Un escenario ideal. Hay plata hay gente hay recursos y hay ley y hay voluntad política. **¿Qué cambios haría? ¿Qué cambios haría de tal manera que la Presidencia el Consejo de Ministros pudiera tener una fortaleza mayor de la que tiene ahora?** Si eso implica cambiar la Constitución digamos hay voluntad política para cambiar. Si implica más plata, hay más plata. Imaginemos que es el mundo ideal.

**JJM:** No, no cambiaría la Constitución. Cambiaría la organización del PCM creando estos dos vice ministerios, para que la Secretaría General sea efectivamente secretaria general que vea temas de organización interna y sistemas administrativos, pero generaría esos dos vice ministerios.

El problema de fondo no es la estructura organizativa. El problema de fondo es encontrar gente que tenga ese perfil. Ese es el problema, porque además conforme va pasando el tiempo, el gobierno se va desgastando más y esos perfiles le huyen al gobierno, esos perfiles seguramente van a ser posible al comienzo o van a ser posibles si tú tienes un partido organizado con cuadros, que no existen en el Perú.

Eso es.

**MM:** ¿Y cómo se forman esos cuadros? ya que los partidos políticos ya sabemos que no lo van a hacer y probablemente sin una reforma política sería no lo van a lograr. ¿Cómo crear esos cuadros? ¿Cómo crear las condiciones para esos cuadros vayan generándose en el Perú?

**JJM:** Hoy en día está generando por generación espontánea. No están generándose de manera orgánica. Hay una posibilidad, pero todavía así otra vez soñando que se podría hacer, es tener por ejemplo a nivel de la ENAP una formación especial, a lo ENA francesa: a un grupo súper VIP. El tema ahí es ¿quién los mira? porque hay que chequear ahí gente relativamente joven, que tú creas que tiene mucho futuro y no sólo formarlos sino después “coachearlos”.

Algo así como lo que sucede en el servicio diplomático, lo que sucede dentro de una carrera diplomática; pero la diferencia está en que en la carrera diplomática a nivel de los embajadores -que es el nivel más alto- hay grupos o grupos de interés, que entre ellos mismos compiten muchas veces. Ellos lo que hacen es, miran a chicos que salen de la academia -los terceros secretarios- y los incorporan a su grupo, con los cuales compiten para que vayan a las mejores asignaciones afuera, para que hagan las maestrías en los mejores lugares, y ya los incorporan a un grupo. Pero esto es absolutamente informal y eso

se origina de alguna manera de la competencia burocrática - política que se da al nivel el servicio diplomático.

La idea es hacer esa competencia pero a un nivel más macro del Estado. Creo que el único que lo podría hacer sería Enap, no veo otra instancia que ante la ausencia de partidos. En un mundo teóricamente correcto, son los partidos políticos que deberían forjar sus cuadros y haciéndolos crecer. Es más, para presentarlos como producto: “Este candidato ha hecho esto, fue alcalde, fue regidor, fue gobernador estuvo en el ministerio, fue director de tal cosa, se formó en este sitio”. Eso debería ser su propaganda pero eso no hay. Los partidos políticos ahora son un club, pero no de amigos.

**MM:** Muchas Gracias Juan Jose.

#### **A2.4 Entrevista a Desilú León Chempen**

##### **Breve Reseña:**

Magister en Derecho Empresarial; abogada especializada en Gestión Pública, con 24 años de trabajo en importantes entidades del Sector Público, desempeñando de decisión en sectores de Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones. Los últimos 12 años, ha trabajado directamente a nivel de Alta Dirección y he desempeñado entre otros, el cargo de Secretaria General del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, Municipalidad de Lima y actualmente se desempeña como Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El día 12 de marzo del 2020 se realizó la entrevista con la doctora Desilú León Champen, Secretaría General de la Presidencia Consejo de Ministros.

Antes de iniciar las preguntas, hubo una breve introducción con la entrevistada respecto a: qué entendemos por vocería política y cuál es el contexto en el cual se requiere

fortalecer la Presidencia de Consejo de Ministros, en el lado o en el componente o en las funciones vinculadas con la gestión política.

A partir de ello, el cuestionario comenzó con la pregunta siguiente:

**Manuel Mesones (MM): ¿Qué implica, a tu juicio ejercer la vocería del gobierno?**

**Desilú León (DL):** En realidad, comunicar las acciones que desarrolla el gobierno en los distintos sectores, y sobre todo, aquellas que resultas transversales para la ejecución de las políticas públicas. La PCM tiene la gran labor de articular pero no solamente en el aspecto técnico, porque para eso están los sectores que son rectores en sus materias; sino justamente en el aspecto político. Es decir, las políticas nacionales aterrizadas en las decisiones que se toman desde el gobierno, para llevar adelante determinados temas que van a requerir una atención específica y que van a requerir una coordinación, no solo intersectorial sino también intergubernamental. De ahí la importancia de la PCM en ser ese gran articulador y comunicador político de esas acciones que desarrolla el gobierno.

**MM:** Entonces es un doble rol. Vocería no es solamente comunicación, es también de articulación con actores: sectores, sociedad civil, etc.

**DL:** Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales. Escuchar a todos, poder consensuar las decisiones. No solamente se trata de dictar normas, sino hacer que quienes la deban ejecutar, las entiendan, sepan para qué sirven, por qué es que el gobierno está tomando ciertas decisiones y poder hacer que los sectores conversen entre si y no tomen medidas aisladas

**MM: ¿Ahora es posible ser vocero del gobierno sin hacer política es decir, sin articular con otros actores públicos y privados vinculados con los intereses del Gobierno?**

**SA:** Yo creo que son aspectos que están muy relacionados. El hacer política a veces se ha tomado como un concepto erróneo y equivocado: “quien hace política solo vela por determinados intereses”. No, la política es parte de nuestra vida, es usarla al servicio del ciudadano. Creo que todo el que hace algún tipo de comunicación política quiere el bien de alguien, quiere que el servicio llegue a determinado lugar, a determinada persona. Y yo creo que esa vocería política es poner al ciudadano al centro y alrededor determinar qué políticas públicas son las que le van a mejorar la vida a ese ciudadano. No creo que el aspecto político esté tan desvinculado del aspecto técnico y viceversa. Yo creo que hay una complementariedad entre ambos aspectos. No se puede hacer solo política si no hay un sustento técnico de lo que voy a implementar y no puede haber algo solo técnico que no lo comunique políticamente.

**MM:** Dentro de esa lógica, **¿Cuál cree que es la mayor debilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros -como institución no como persona- para lograr una adecuada articulación interministerial y con los distintos niveles de gobierno?**

**DL:** Yo creo que la debilidad podría centrarse en que hay determinados temas que resultan muy políticos desde la línea del ejercicio de los partidos o grupos políticos que tienen a su cargo los diferentes niveles gubernamentales. Me explico. Una debilidad es que a veces, no se puede coordinar tan fluidamente con determinados actores políticos justamente por esa división o sesgo político. Esas pequeñas rencillas políticas que pueden existir hacen que se pierda el punto de vista central, es que todos, seamos de cualquier tienda política, o no política o solo técnicos, debemos trabajar por el bienestar del ciudadano. Poner al centro al ciudadano. Cuando perdemos de vista eso, la PCM tiene una llegada mucho más difícil. Por ejemplo, no me es tan fácil coordinar con tal gobierno regional o con determinado gobierno local. Finalmente, la articulación en el ejecutivo puede llegar a ser más fluida porque somos un mismo poder. Sin embargo, cuando

queremos implementar esas mismas políticas a nivel intergubernamental, podemos encontrar esas resistencias.

Cuando no aprendemos a separar los que nos lleva a la gestión pública (a la PCM o a cualquier gobierno regional o local) es ahí donde frenamos todo el avance. Podemos tener muy buenas intenciones pero no logramos ejecutar las cosas y esa es una gran dificultad.

**MM: ¿Consideras viable, técnica y políticamente, una modificación normativa que modernice la estructura interna de Presidencia de Consejo de Ministros?**

**SA:** Siempre, toda estructura, puede moverse. Yo creo que no hay estructura que pueda permanecer fija durante mucho tiempo, porque las circunstancias van cambiando, las necesidades también se van incrementando. Si no hubiéramos tenido un Fenómeno del Niño Costero en el 2017 probablemente no hubieras tenido la opción de crear una Autoridad la Reconstrucción con Cambios o, ahora estamos cercanos al bicentenario entonces necesitamos una estructura que se encargue del Proyecto Bicentenario, o si no hubiéramos tenido que organizar los Juegos Panamericanos probablemente no hubiéramos creado una unidad ejecutora. El Estado está en constante movimiento y yo creo que si es importante que si tenemos que implementar determinada cosa, tengamos la flexibilidad para adecuar la estructura para atender a las necesidades y a mejorar el servicio.

**MM:** Si bien es viable y es una dinámica permanente modificar la estructura de las instituciones públicas, y la PCM no está ajena a esa dinámica. **¿Tú crees viable modificar la infraestructura de la PCM para crear un Viceministerio más?** Un viceministerio encargado de esa gestión política, que vería vocería y vería articulación a un nivel más político

**DL:** Yo creo que siempre es una opción que puede resultar interesante, porque en este momento el Viceministerio de Gobernanza Territorial tiene una función más de

articulación territorial, de mirar la descentralización o de mirar todo el tema de demarcación y dentro de este contexto, ver el tema del diálogo. Y por otro lado, tenemos la Secretaria General que antes de existiera el Viceministerio, era el único órgano después de la figura del Primer Ministro, y se encargaba de todos los aspectos, no solo administrativos sino también de coordinación intergubernamental y del tema comunicacional, porque como conjuga una suerte de viceministerio y secretaría general asume esos roles. Pero si no vamos solo a esa parte de articulación política, efectivamente ninguno de los dos entes, la mira directamente. Comparten un poco las miradas, porque la Secretaria General la mira desde el componente del CCV pero esto es, más que aun nivel político, un nivel técnico – político. En esa instancia se discuten algunas cosas previas a verse en el Consejo de Ministros y siempre tienen que ver con la parte normativa. Tiene un gran componente técnico que también va acompañado de las políticas que quieren sacarse adelante. Por el lado del Viceministerio de Gobernanza, ve cierta parte política en el momento en que articula con los gobiernos locales y regionales, pero desde la mirada de solución de conflictos.

**MM:** Aquí se complica más la pregunta. **¿Tú crees que en este momento es viable la modificación de la estructura de la PCM?**

**DL:** Lo veo difícil por el tema de coyuntura. Estamos entrando prácticamente al último año de gobierno, hay mucho por hacer porque hay un nuevo Congreso que va a terminar el período, y se necesita sacar muchas cosas y se necesita que el trabajo no pare. Siempre un cambio de estructura, lo quieras o no, origina una pequeña parálisis hasta que todos los órganos se adecúan a las nuevas funciones o las funciones que se escinden de alguno de los otros órganos. Tomar un tiempo, que es lo que se toma, para implementar adecuadamente

una estructura de ese tipo podría paralizar un poco las acciones de la PCM. Bajo esta coyuntura podría resultar difícil.

**MM:** Entonces el timing para una modificación de la estructura de la PCM –de otro Ministerio, tanto, pero de la PCM- tendría que ser al comienzo de un gobierno.

**DL:** Sería mejor, porque te da un espacio suficiente para que funcione y la gente se adapte. En un cambio de gobierno, en un nuevo gobierno, todos están prácticamente empezando. La mirada está en planificar. Si bien la PCM tiene un poco menos de tiempo efectivo, porque tiene que responder al día a día, por lo menos tiene un espacio en el cual tú por lo menos te estás asentando en las nuevas funciones y uno de esos planteamientos va a ser mucho más viables. Ahora, en esta coyuntura incluso podrías implementarlo, pero de ahí, ver los resultados derrepente ya nos vas a tener tanto tiempo.

**MM:** En Colombia, en Méjico, en Chile, existe la figura llamada: El vocero del Gobierno. En Méjico es un funcionario que depende directamente del despacho presidencial. En Chile es una Secretaria con rango de Ministro. En Colombia me parece que también depende de Presidente de la República. En el Perú no tenemos, porque el vocero del gobierno es el Presidente de la República junto con el Presidente del Consejo de Ministros. **¿Tú crees que sería viable, conveniente, retirarle esa competencia al Presidente del Consejo de Ministros y tener un funcionario específico para ejercer la vocería del gobierno?**

**DL:** Yo creo, que así como está el tema, es importante que el Premier sea un vocero pero si podría tener vocería alternas para ciertos temas, con la finalidad de llegar a tener ese tipo de vocerías que existen en otros lugares, que contribuyan también a no cargar todo en la figura del Primer Ministro, porque el Presidente de Consejo de Ministros, al ser el segundo después del Presidente de la República, tiene que asumir todos los temas y

tampoco es necesario que un primer ministro asuma todos los temas. Tenemos 18 ministros que se supone que son conocedores de sus respectivas carteras, sin embargo la gente siempre busca el pronunciamiento del Premier, porque estamos acostumbrados que el Primer Ministro sea el vocero. Llega un momento en que el Primer Ministro no puede sentarse a veces a escuchar todo lo que tiene que implementar de políticas porque está en el día a día de la vocería, que obviamente le toma tiempo, porque justamente no hay esa vocería alterna.

El vocero es básicamente quien comunica, y eso es lo que la gente no está acostumbrada. Quieren que quien comunica tenga la representación o el poder directo de ejecutar. Yo creo que también ese concepto no se ha entendido. El que sale como vocero no tiene que ostentar necesariamente el poder de las cosas o el nivel de decisión directa de las cosas. Acá un poco que se busca ligar ese tema a la vocería.

Puede salir cualquier ministro a anunciar un tema, pero hasta que no salga el Premier, no concluye el tema. Ahí es donde se produce el desgaste de la propia figura del Premier.

**MM:** Dos últimas preguntas. Existen cuatro tipos de funcionarios en esta conversación que son los más relevantes. El Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado y esta figura del vocero del gobierno o voceros específicos. Te pido que me ayudes a hacer un ejercicio. **¿Cuál debería ser el perfil de cada uno de estos funcionarios?** Por ejemplo, **¿cuál debería ser el rol del Presidente de la República en materia política?**

**DL:** Definitivamente él es el Jefe de Estado, la palabra autorizada en las políticas de gobierno, pero su nivel si debe estar en comunicar las grandes cosas y las grandes líneas de gobierno, en comunicar los resultados de esas grandes políticas, “hemos tomado la decisión

de ir con la reforma política y hemos ido en ese sentido”. Ese es el tema de alguien que ostenta la más alta investidura.

En el día a día, ya no debería el Presidente de la República quien deba asumir ese rol, e inclusive ante las dificultades que se presentan en el país en el día a día, no tiene que ser él el que salga en cada problema que se presente para que todo el mundo diga que cuál es la opinión del Presidente sobre este tema, porque el Presidente está encima de esos problemas.

Si debería haber alguien debajo de él que vaya explicando mejor las políticas más aterrizadas, más específicas y ese sería el Premier.

**MM:** En el caso de los Ministros de Estado, mayoritariamente y desde hace unos diez años, la gran mayoría de los que integran los gabinetes son técnicos y muchos de ellos, cuando asumen el rol político de un ministerio, se mantienen en ese rol técnico, no ejercen ese rol político porque no lo tienen (no han sido entrenados para eso) para tampoco se lanzan a ejercerlo. Entonces **¿Tú consideras que el rol o el perfil de un Ministro de Estado deberían seguir manteniéndose en un perfil técnico?**

**DL:** No, yo sí creo que un Ministro sí tiene un rol político, es más, hasta su responsabilidad es política. Ellos tienen que asumir per se que desde que asumes un cargo de Ministro, ya tu rol es mucho más político, porque tú vas a dirigir y vas a ser quien aterrice la política de gobierno de tu sector y todas las metas que se propongan. Y eso tiene un componente técnico (y para eso hay muchos técnicos) pero también tiene un componente político, porque yo estoy respondiendo a una política general de gobierno y he aceptado ser Ministro porque creo en esa política de gobierno, creo en el Presidente de la República porque es quien me nombra y quien decide hasta estoy y por ende yo debo responder políticamente ante él. Es cierto que muchas veces, los Ministros son

funcionarios públicos que han tenido que tomar decisiones y sustentar sus decisiones técnicas y es difícil alejarse de ese perfil. Llegar a un cargo de Ministro y decir “ahora soy político” es muy difícil. Cuando hemos visto a un Ministro de Economía que diga “sí soy político”. Es bien difícil que hayan ciertos roles que se asuman.

Yo sí creo, y así lo señala la Ley, el Ministro tiene responsabilidad política en las decisiones que toma por ende también tiene que asumir errores que no son él o de ella. Muchas veces el Ministro termina su mandato no por un error propio, sino porque asumen una responsabilidad política del sector. Ese rol debe estar más fortalecido y debe haber un proceso en el cual el Ministro comience a interiorizar que está asumiendo un rol más político y que va a tener muchos técnicos en su Ministerio, pero que su rol cuando sale no es solo sustentar técnicamente sino políticamente.

**MM:** De existir un vocero del gobierno distinto al Presidente del Consejo de Ministros, cuál debería ser ese perfil. ¿Debería ser un perfil político? ¿Debería ser un comunicador?

**DL:** Yo creo que debería ser uno más político. Si yo tengo una vocería es porque necesito alguien que me ayude a comunicar las cosas que vamos haciendo. Por eso, en muchos países es una persona muy cercana al Presidente y que incluso viene del partido del Presidente con el cual han ganado las elecciones y asume ese rol porque tiene en su formación, en lo que trae consigo, el Plan de Gobierno. Si ese vocero solo asume una labor técnica entonces no necesito un vocero.

**MM:** Una última pregunta. Este es un ejercicio de imaginación, de fantasía Imagínate que hay: voluntad política, recursos económicos ilimitado y hay recursos humanos calificados como para hacer una gran reforma en la PCM **¿Qué reforma harías?**

**DL:** Quizás lo que le agregaría es un nivel de articulación más vinculante, porque actualmente si bien es cierto, tiene que haber voluntad para que todos hagan lo que deben

hacer, en sí, no es mandatorio. Si finalmente la PCM dispone algunos temas, sean necesariamente ejecutados. No es que no hagan caso, pero necesitamos un mayor empoderamiento en algunos temas, porque de acuerdo a la coyuntura vamos a tener una PCM muy fuerte y que va a tener a todos los sectores caminando; y derrepente viene un Premier que no tiene el mismo conocimiento o no tiene la misma fuerza, una PCM que está ahí y que podría no estar y todo sigue funcionando. Yo creo que si necesitas un rol de mayor empoderamiento.

La PCM ha ido cambiando e incluso, acuérdate, había una época en que el Presidente del Consejo de Ministros era un Ministro de Estado de otra cartera, y qué era lo que pensaba. Se entendía que tu labor es tu cartera, lo otro lo podías hasta solo: Era la agenda del Consejo.

Ya hemos caminado hacia un mayor empoderamiento.

En los espacios de diálogos nacionales e internacionales, de aplicación de políticas públicas, ahí siempre debería estar la PCM. Si la PCM conduce la política general de gobierno, si la PCM tiene a su lado a CEPLAN, si la PCM tiene a su lado los recursos públicos del Estado a través de SERVIR, por qué en la mayoría de los espacios de diálogo sólo están los sectores. Por qué no se establece que la PCM tiene que ser parte de los muchos de los espacios nacionales e internacionales donde se lleva a cabo y donde se definen una serie de políticas; por el hecho mismo que después va a tener que supervisar su implementación.

Yo creo que podríamos revisar algunas cosas, podríamos revisar ese tema de un Viceministerio para que esté a nivel de los sectores. PCM ya no es tan chiquita como era antes, ha ido creciendo, tiene una serie de organismos adscritos y no tiene ni el tiempo y la

capacidad para supervisarlos a todos. Sin embargo, mañana ocurre un problema con algún regulador, con cualquier persona y dicen: Depende de la Presidencia del Consejo de Ministros. ¿Qué garras le han dado para que pueda tener un nivel real de participación en las decisiones de ese organismo? Ninguno. Más allá de los que diga que está adscrito a la PCM, ninguna porque son superautónomos, pero cuando ocurre un problema son de la PCM.

La idea es tener quien supervise a las entidades, que esté en el día a día.

**MM:** Muchas gracias Desilú.

## **Formato de Encuestas**

### **Encuesta: Modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

La presente encuesta forma parte de los anexos del Trabajo de Investigación para obtener el grado de Magister en Gestión Pública por la Universidad San Ignacio de Loyola.

El objetivo de la presente encuesta es analizar el conocimiento de los ciudadanos y servidores públicos sobre las funciones y competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros y en particular, sobre la viabilidad de modificar la estructura de dicha institución, a fin de fortalecer la vocería política del poder ejecutivo.

En ese sentido, para los efectos de la presente investigación, la Vocería Política implica un doble rol: i) por un lado el diseño y la coordinación de la estrategia de información gubernamental; y, ii) la gestión política con los principales actores vinculados con las políticas de gobierno que se pretenden implementar (congreso de la república, empresarios, sindicatos, academia, sociedad organizada, gobiernos regionales y locales, entre otros)

1.- ¿Trabaja actualmente o trabajó en los últimos cinco años en alguna entidad pública?

a) Si

b) No

2.- ¿Cuál de las siguientes personas es el actual Presidente del Consejo de Ministros?

a) Salvador del Solar

b) Vicente Zevallos

c) Cesar Villanueva

d) Pedro Cateriano

e) Martín Vizcarra

**Identifique si las siguientes competencias corresponden al Presidente del Consejo de Ministros**

3.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros nombra a los Ministros del Estado conjuntamente con el Presidente de la República?

a) Si

b) No

4.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros ejerce la vocería del Gobierno conjuntamente con el Presidente de la República?

a) Si

b) No

5.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el Jefe de Gobierno mientras que el Presidente de la República es el Jefe de Estado?

a) Si

b) No

6.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de articular las políticas públicas con los distintos Ministerios y los Gobiernos Regionales y Locales?

a) Si

b) No

7.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de presentar y sustentar la Política General de Gobierno ante el Pleno del Congreso de la República?

a) Si

b) No

**Considera usted que en los últimos 10 años la Presidencia del Consejo de Ministros ha tenido una adecuada gestión en:**

8.- La gestión de conflictos sociales

a) La gestión en ese tema fue sobresaliente

b) La gestión en ese tema fue aceptable

c) La gestión en ese tema fue indiferente

d) La gestión en ese tema fue deficiente

e) La gestión en ese tema fue inexistente

9.- La relación con el Parlamento

a) La gestión fue sobresaliente

b) La gestión fue aceptable

c) La gestión fue indiferente

d) La gestión fue deficiente

e) La gestión fue inexistente

10.- La relación con los empresarios

a) La gestión fue sobresaliente

b) La gestión fue aceptable

c) La gestión fue indiferente

d) La gestión fue deficiente

e) La gestión fue inexistente

11.- La relación con los gobiernos regionales y municipios

a) La gestión fue sobresaliente

b) La gestión fue aceptable

c) La gestión fue indiferente

d) La gestión fue deficiente

e) La gestión fue inexistente

12.- La interacción con los sindicatos y organizaciones sociales

a) La gestión fue sobresaliente

b) La gestión fue aceptable

c) La gestión fue indiferente

d) La gestión fue deficiente

e) La gestión fue inexistente

**Para explicar la siguiente pregunta, debemos definir el concepto de “hacer política” como el juego de los actores políticos, (es decir, los ciudadanos -organizados o no-, los partidos políticos y las bancadas en el Congreso, los grupos empresariales, los sindicatos de trabajadores, entre otros grupos) para que sus respectivos y legítimos intereses sean priorizados para que formen parte de los objetivos y actividades del Estado. Generalmente, dicha priorización se logra luego de alianzas y confrontaciones con los diversos actores políticos.**

14.- ¿A quién le corresponde “hacer política” en el Gobierno? (puede marcar más de una respuesta)

- a) Al Presidente de la República.
- b) Al Presidente del Consejo de Ministros.
- c) A cada uno de los Ministros de Estado.
- d) A los congresistas oficialistas o sus aliados.
- e) A los coordinadores parlamentarios.
- f) A las áreas de comunicaciones y prensa de los sectores.
- g) A los técnicos y expertos que diseñan las políticas públicas.
- h) A nadie. El gobierno no debería hacer política.

15.- Considera Ud. que la Presidencia del Consejo de Ministros debería ser reestructurada a fin de fortalecer sus competencias

- a) Si
- b) No

16.- En caso la respuesta anterior haya sido afirmativa, en cual competencia cree Ud. que la Presidencia del Consejo de Ministros requiere ser fortalecida (puede responder más de una opción)

- a) En la coordinación con el parlamento
- b) En la formulación de normas y políticas públicas
- c) En la vocería del gobierno
- d) en la gestión política con los distintos actores sociales

- e) en la ejecución del presupuesto
- f) en la protección y blindaje al Presidente de la República
- g) en la selección de personal idóneo para los principales puestos en el gobierno
- h) ninguna de las anteriores

17.- En caso Ud. esté de acuerdo con la reforma de la Presidencia del Consejo de Ministros, aceptaría Ud. que se creen un Viceministerio adicional o nuevas áreas.

- a) si aceptaría
- b) no aceptaría

18.- En caso Ud. haya aceptado que la reforma de la PCM implique la creación de nuevas áreas, ¿estaría de acuerdo la Presidencia del Consejo de Ministros pueda tener un Viceministerio de Gestión Política?

- a) Estaría plenamente de acuerdo con esa propuesta
- b) Estaría ligeramente de acuerdo con esa propuesta
- c) Me resultaría indiferente
- d) Estaría ligeramente en contra de esa propuesta
- e) Estaría completamente opuesto a dicha propuesta.

Muchas Gracias

## **Resultado de Encuestas**

Periodo de la Encuesta: La encuesta se tomó entre el 5 y 14 de marzo del 2020

Número de encuestados: 158 personas

Formato: Se elaboró la encuesta en el formato software Google Forms.

Método: La encuesta fue tomada de manera de anónima, utilizando redes sociales del investigador (Facebook y Whatsapp) las que a su vez, fueron compartidas por algunos de sus contactos.

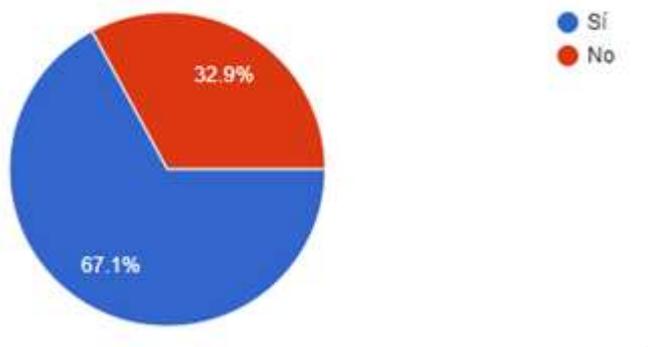
Se plantearon 17 preguntas con un doble objetivo:

- a) Determinar cuántos, del universo de encuestados, tienen conocimiento del funcionamiento del Estado, así como las funciones principales y las debilidades de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- b) Evaluar la aceptación que tendría la modificación de la estructura de la PCM creando un nuevo viceministerio vinculado con la gestión política.

Al final de cada pregunta, haremos el comentario respectivo.

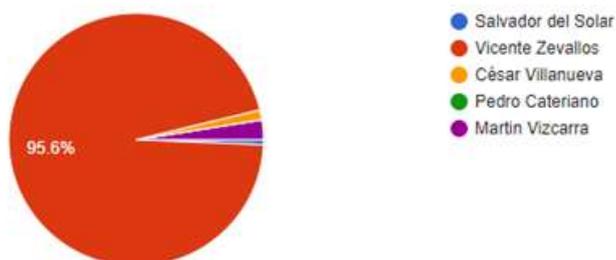
Al final del documento se condensan las conclusiones finales.

**1.- ¿Trabaja actualmente o trabajó en los últimos cinco años en alguna entidad pública?**



Como se puede apreciar, casi dos terceras partes de los encuestados han trabajado o trabajan en el Estado, eso nos daría un indicador que sus opiniones no estarían basadas en meras percepciones sobre el funcionamiento del Estado, sino que podrían tener un conocimiento un poco más fino basado en la experiencia personal.

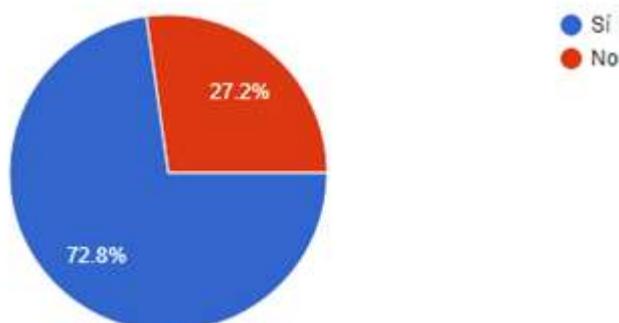
**2.- ¿Cuál de las siguientes personas es el actual Presidente del Consejo de Ministros?**



Esta segunda pregunta confirma el objetivo de la primera: es decir, que la encuesta recaiga en personas medianamente informadas sobre el qué hacer del Estado. En ese sentido, un 95% de los encuestados (lo que incluye a quienes han trabajado o trabajan en el Estado, así como los que se mantienen en el sector privado desde hace más de cinco años) saben quién es el actual Presidente del Consejo de Ministros.

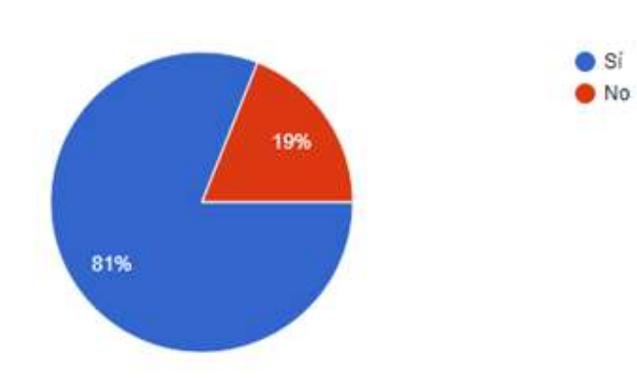
**Competencias del Presidente del Consejo de Ministros**

**3.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros nombra a los Ministros del Estado conjuntamente con el Presidente de la República?**



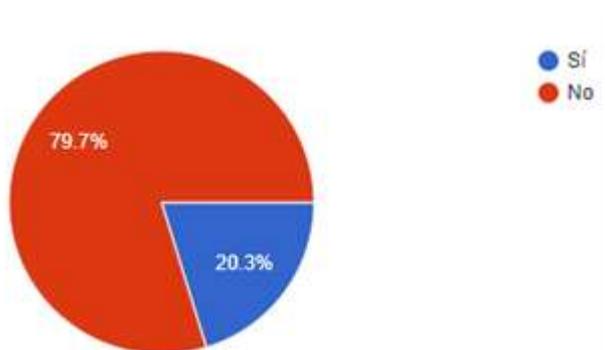
Casi tres cuartas partes de los encuestados reconocen una de las funciones principales del Presidente del Consejo de Ministros. De todas las funciones del Presidente del Consejo de Ministros, ésta es la que obtiene el más bajo puntaje de conocimiento (72.8%), el resto superan el 75%.

**4.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros ejerce la vocería del Gobierno conjuntamente con el Presidente de la República?**



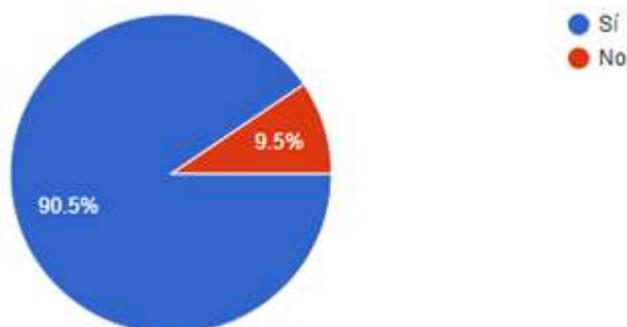
A pesar que la función de “Vocero del Gobierno” -que la Constitución le asigna al Presidente del Consejo de Ministros- no tiene un desarrollo legal, los encuestados reconocen, en más del 80%, que dicha atribución es compartida con el Presidente de la República. Este resultado es particularmente importante para el presente trabajo de investigación, toda vez que permite conjeturar que la función de vocero es reconocida como una actividad relevante en el qué hacer de la PCM y por tanto, resultaría viable crear mecanismos que fortalezcan dicha función.

**5.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el Jefe de Gobierno mientras que el Presidente de la República es el Jefe de Estado?**



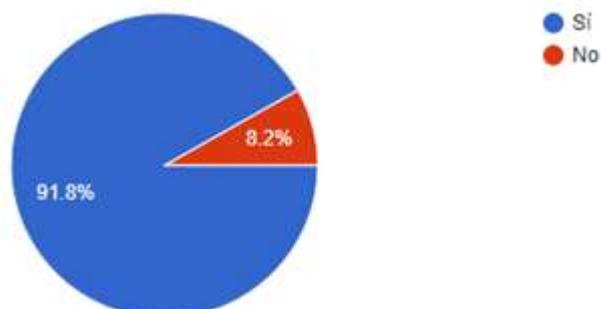
La presente pregunta tiene como único objetivo identificar si los encuestados diferencian entre las atribuciones compartidas entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros (como por ejemplo, la designación de ministros o la vocería del gobierno) de aquellas que son exclusivas del Presidente de la República. A pesar de la forma en la que estaba formulada la pregunta (orientada a que la respuesta sea un sí) cerca del 80% de los encuestados acertaron en su respuesta.

**6.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de articular las políticas públicas con los distintos Ministerios y los Gobiernos Regionales y Locales?**



Efectivamente, la articulación intersectorial e intergubernamental (niveles de gobierno) es una atribución inherente al Presidente del Consejo de Ministros. Más del 90% de los encuestados acertaron en la respuesta.

**7.- ¿El Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de presentar y sustentar la Política General de Gobierno ante el Pleno del Congreso de la República?**



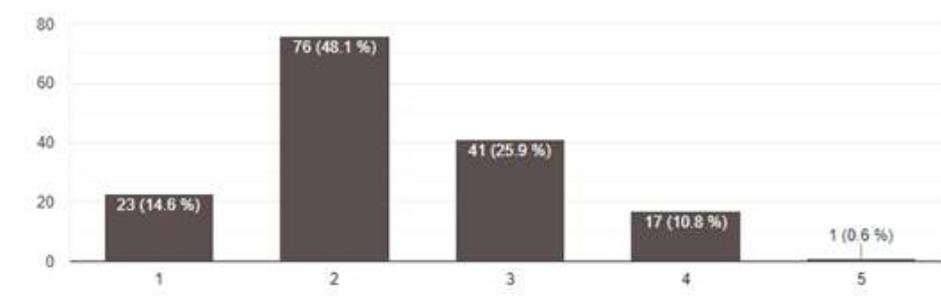
De igual manera, más del 90% de los encuestados reconocieron esta atribución (sustentar la política general de gobierno ante el Pleno del Congreso de la República) como una de las funciones inherentes del Presidente del Consejo de Ministros.

Este grupo de preguntas (de la tres a la siete), tienen como denominador común demostrar que el encuestado tiene un conocimiento general y acertado de las funciones que realiza un Presidente del Consejo de Ministros y los límites de dichas funciones, con las del Presidente de la República.

Como se puede apreciar, las respuestas obtenidas han sido mayoritariamente (por encima del 75% en promedio) acertadas por los entrevistados, por lo que podemos concluir que sus percepciones sobre las debilidades de la Presidencia del Consejo de Ministros (aun cuando son percepciones) son de personas algo más que enteradas del qué hacer del Estado.

**Considera usted que en los últimos 10 años la Presidencia del Consejo de Ministros ha tenido una adecuada gestión en:**

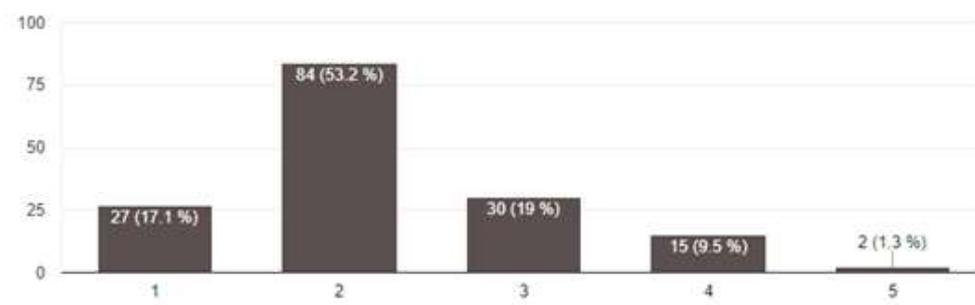
#### **8.- La gestión de conflictos sociales**



- 5) La gestión fue sobresaliente
- 4) La gestión fue aceptable
- 3) La gestión fue indiferente
- 2) La gestión fue deficiente
- 1) La gestión fue inexistente

La valoración de la gestión de la PCM en el manejo de los conflictos sociales es mayoritariamente negativa (más del 62%). Solo un 11% la considera entre aceptable y sobresaliente.

### 9.- La relación con el Parlamento

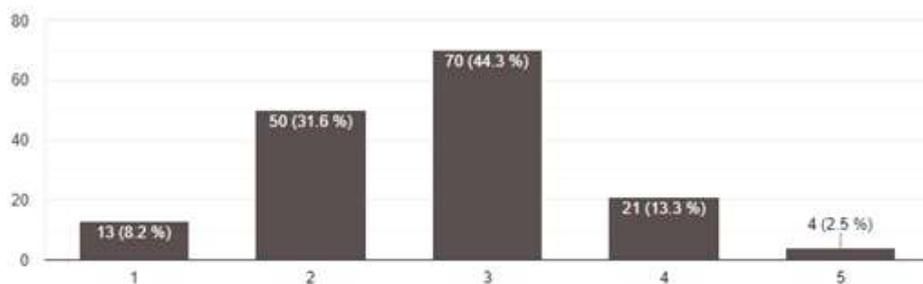


- 5) La gestión fue sobresaliente
- 4) La gestión fue aceptable
- 3) La gestión fue indiferente
- 2) La gestión fue deficiente
- 1) La gestión fue inexistente

La evaluación de los encuestados respecto a la calidad de la gestión de la Presidencia del Consejo de Ministros con el Parlamento, arroja también resultados negativos respecto a

la gestión de conflictos sociales: el 70% de los encuestados tiene una opinión negativa mientras que menos del 11% considera que la gestión fue sobresaliente o aceptable.

### 10.- La relación con los empresarios

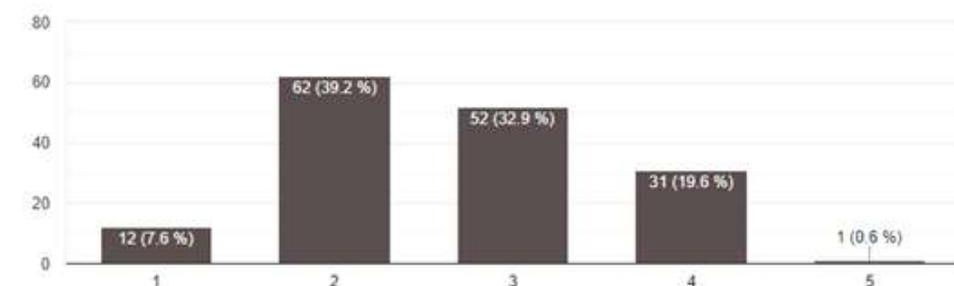


- 5) La gestión fue sobresaliente
- 4) La gestión fue aceptable
- 3) La gestión fue indiferente
- 2) La gestión fue deficiente
- 1) La gestión fue inexistente

En la calificación de la gestión de la PCM frente a los empresarios es donde la gestión de la PCM adquiere un mejor puntaje frente a las anteriores interrogantes. Es decir, la evaluación negativa baja a un 40% aproximadamente (entre una gestión inexistente y deficiente) y la evaluación positiva llega a 15.8% (entre sobresaliente y aceptable). No obstante que la evaluación mejora en relación al resto de pregunta, el grueso de los entrevistados (un 44.3%) que la gestión de la PCM frente a los empresarios fue indiferente.



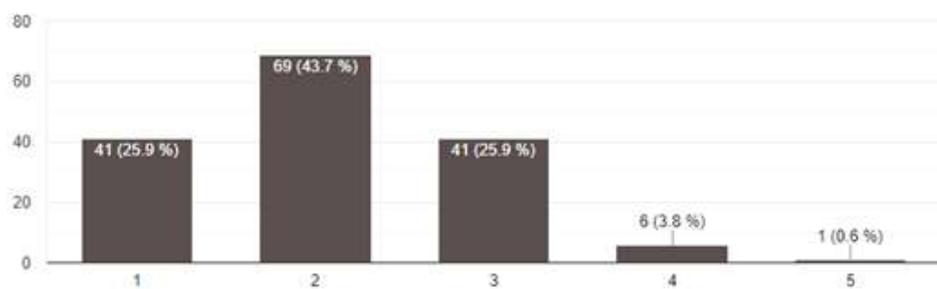
## 11.- La relación con los gobiernos regionales y municipios



- 5) La gestión fue sobresaliente
- 4) La gestión fue aceptable
- 3) La gestión fue indiferente
- 2) La gestión fue deficiente
- 1) La gestión fue inexistente

Esta es la pregunta en la que la PCM obtiene una mejor puntuación. Es decir, la evaluación positiva alcanza el 20% (entre aceptable y sobresaliente), mientras que la evaluación negativa llega a un 46.8%. Evidentemente la puntuación que recibe la PCM no es óptima, pero el hecho de que sea la mejor de todas las calificaciones podría explicarse en el hecho de que a partir del año 2017 se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial, cuya agenda permanente es la gestión con los gobiernos subnacionales.

## 12.- La interacción con los sindicatos y organizaciones sociales



5) La gestión fue sobresaliente

4) La gestión fue aceptable

3) La gestión fue indiferente

2) La gestión fue deficiente

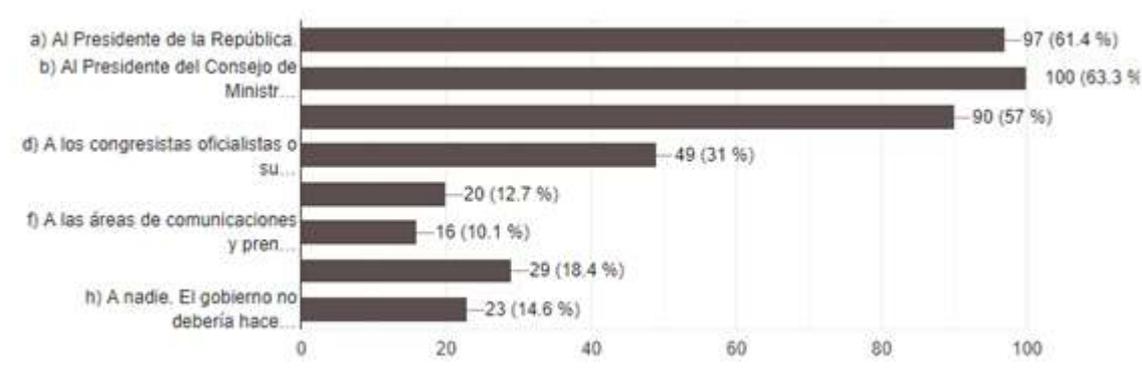
1) La gestión fue inexistente

## LA POLÍTICA EN EL PERÚ

La pregunta número 13 requirió una breve explicación. En ese sentido, el cuestionario incluyó el texto siguiente: “Para explicar la siguiente pregunta, debemos definir el concepto de “hacer política” como el juego de los actores políticos, (es decir, los ciudadanos -organizados o no-, los partidos políticos, las bancadas en el Congreso, los grupos empresariales, los sindicatos de trabajadores, entre otros grupos) para que sus respectivos y legítimos intereses sean priorizados y formen parte de los objetivos y actividades del Estado. Generalmente, dicha priorización se logra luego de alianzas y confrontaciones con los diversos actores políticos.

Cabe indicar también que los encuestados podían elegir más de una respuesta.

### 13.- ¿A quién le corresponde “hacer política” en el Gobierno?



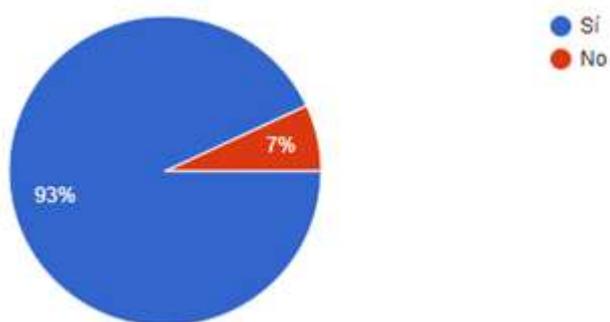
- a) Al Presidente de la República (61.4%)
- b) Al Presidente del Consejo de Ministros (63.3%)
- c) A cada uno de los Ministros de Estado (57%)
- d) A los congresistas oficialistas o sus aliados (31%)

- e A los coordinadores parlamentarios (12.7%)
- f A las áreas de comunicaciones y prensa de los sectores (10.1%)
- g A los técnicos y expertos que diseñan las políticas públicas (18.4%)
- h A nadie. El gobierno no debería hacer política (14.6%)

Aun cuando el hecho que los encuestados, al haber votado por más de una respuesta posible, generan una dispersión en los resultados, se puede advertir que la percepción mayoritaria de los encuestados, respecto a quién debe “hacer política en el gobierno” radica principalmente en el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y en los Ministros de Estado (a pesar que estos últimos mayoritariamente no provienen de partidos políticos sino de las canteras de la administración pública sectorial, la academia y el sector privado).

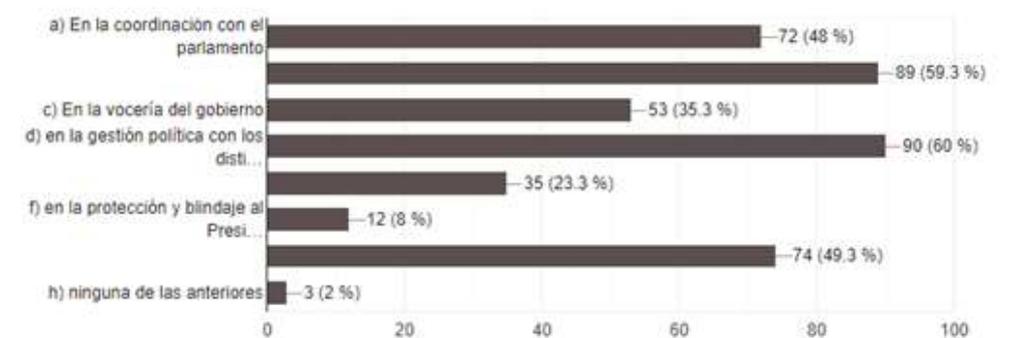
Otro tema relevante es el bajo puntaje que obtienen otras respuestas como los congresistas oficialistas y aliados (actores políticos por autonomasia), los coordinadores parlamentarios (nexo entre el ejecutivo y los parlamentarios) las áreas de comunicaciones de los sectores (cuya labor también tiene relación muchos actores políticos), y los expertos en el diseño de políticas públicas. Todos ellos obtienen puntajes que rondan entre el 10 y el 30 por ciento, lo que nos permite concluir que los encuestados relacionan la responsabilidad de hacer política con el rol de autoridad y capacidad de decisión de las que gozan el Pdte. de la República, el Pdte. del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado.

**14.- Considera usted que la Presidencia del Consejo de Ministros debería ser reestructurada a fin de fortalecer sus competencias**



La respuesta en este caso es relevadora. El 93% de los encuestados encuentran necesaria una reestructuración de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esto resulta coherente con el hecho de dicha entidad sea percibida de manera negativa respecto a la gestión que ha tenido con el Parlamento, otros actores políticos, empresarios y sindicatos. En ese sentido, se puede concluir que hay un apoyo abrumador respecto a reestructurar la PCM toda vez que sus funciones no se vienen ejecutando de manera adecuada. La pregunta siguiente busca ahondar en la materia o competencia donde debería enfocarse dicha reestructuración.

**15.- En caso la respuesta anterior haya sido afirmativa, en cual competencia cree usted que la Presidencia del Consejo de Ministros requiere ser fortalecida**



- a En la coordinación con el parlamento (48%)
- b En la formulación de normas y políticas públicas (59.3%)
- c En la vocería del gobierno (35.3%)
- d En la gestión política con los distintos actores sociales (60%)
- e En la ejecución del presupuesto (23.3%)
- f En la protección y blindaje al Presidente de la República (8%)
- g En la selección de personal idóneo para los principales puestos en el gobierno (49.3%)
- h Ninguna de las anteriores (2%)

Esta respuesta es la que podría generar un nuevo enfoque en el presente trabajo de investigación. Como se puede apreciar, las respuestas de los encuestados evidencian la necesidad de una reforma de la Presidencia del Consejo de Ministros; incluso, coinciden con el objetivo de la presente investigación, en el sentido de fortalecer la gestión política con otros actores sociales (un 60% de los encuestados coincidieron con ese tema) sin embargo, la necesidad de fortalecer la vocería política tuvo un puntaje relativamente bajo (35.3%) frente a otros puntos débiles de

la PCM como, coordinación con el parlamento (48%) o la formulación de normas y políticas públicas (59.3%).

Mención aparte merece la selección de personal idóneo para los principales puestos en el gobierno (49.3%)

**16.- En caso usted esté de acuerdo con la reforma de la Presidencia del Consejo de Ministros, aceptaría que se cree un Viceministerio adicional o nuevas áreas.**



**17.- En caso usted haya aceptado que la reforma de la PCM implique la creación de nuevas áreas, ¿estaría de acuerdo la Presidencia del Consejo de Ministros pueda tener un Viceministerio de Gestión Política?**



A 4.8% le resultaría indiferente (opción c)